Handbuch

der

Politischen Oekonomie

in Verbindung mit

Prof. Dr B. Benecke in Königsberg, Prof. Dr L. Brentano in Straßburg, Prof. Dr Frhr Th. von der Goltz in Königsberg, Prof. Dr F. H. Geffcken in Straßburg, Hofrath Prof. Dr J. A. R. von Helferich in München, Prof. Dr L. Jolly in Tübingen, k. k. Reg.Rath Prof. Dr F. Kleinwächter in Czernowitz, Geh. Bergrath Prof. Dr R. Klostermann in Bonn, Prof. Dr W. Lexis in Freiburg, Staatsrath Prof. Dr E. Löning in Dorpat, Geh.Rath Prof. Dr A. Meitzen in Berlin, Staatsrath Prof. Dr Th. Mithoff in Dorpat, Prof. Dr G. Meyer in Jena, Geh.Rath Prof. Dr E. Nasse in Bonn, Prof. Dr Fr. J. Neumann in Tübingen, Director des K. W. Steuercollegiums Dr K. von Riecke in Stuttgart, Staatsrath Dr G. von Rümelin Kanzler der Universität in Tübingen, Prof. Dr E. Sax in Prag, Finanzrath Dr K. F. Schall in Stuttgart, Reg.Rath Prof. Dr H. von Scheel im Statistischen Amt des D. Reichs in Berlin, Prof. Dr A. Wagner in Berlin

herausgegeben

von

Dr Gustav Schönberg

ord. Professor der Staatswissenschaften an der Universität Tübingen.

Zweiter Band.

Tübingen,

Verlag der H. Laupp'schen Buchhandlung.

1882.

Druck von H. Laupp in Tübingen.

Inhalt des zweiten Bandes.

Zweiter Theil.

Finanzwissenschaft.

Dritter Theil.

Verwaltungslehre.

Druckfehler und Berichtigungen.

Band II.

Seite 3 Zeile 3 von unten lies Naturalwirthschaft statt Naturwirthschaft.
„ 4 „ 18 „ oben lies persönliche statt persönlich.
„ 11 „ 13 „ oben lies Tocqueville statt Trequeville.
„ 39 „ 23 „ oben lies in 1000 Mark statt in Millionen Mark.
„ 78 Anmerkung 49 gehört unmittelbar zu 48.
„ 89 Zeile 1 von oben lies b statt a.
„ 90 „ 8 „ oben lies a statt b.
„ 172 „ 5 „ unten ist hinter „Grundsteuer erst" einzuschalten: 1881 ff.
„ 173 „ 4 „ unten lies Zuschläge statt Zuschüsse.
„ 176 „ 13 „ unten lies 1882 statt 1881.
„ 178 „ 17 „ oben lies 5400 statt 7200.
„ 196 „ 7 „ unten lies wohl statt nicht.
„ 311 „ 18 „ oben lies M. 6.85 statt M. 38.58.
„ 474 „ 22 „ unten lies Geltungsgebiete statt Gattungsgebiete.

Zweiter Theil.

Finanzwissenschaft.

I.

Wesen, Aufgaben, Geschichte.

Von

F. Heinrich Geffcken.

Bluntschli, St.W. X. S. 71 ff. Wagner, F.W. I. S. 1—32. Stein, F.W. 4. Aufl. I. Einleitung. Hock, d. öffentl. Abgaben 1863 S. 1—10. P. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances. 2. éd. 1880. Introduction. Montesqieu, de l'esprit des lois. livre XIII. A Smith, Wealth of Nations. V. ch. II., 1. — W. Roscher, Geschichte der Nationalökonomik in Deutschland. 1874. —

I. Wesen und Aufgaben der Finanzwissenschaft.

§ 1. Die Finanzwissenschaft ist die Lehre vom Haushalt des Staates. Wie der Einzelne bedarf der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben Dienste und wirthschaftliche Mittel. Er bedarf Dienste, weil es nothwendig ist, daß gewisse Individuen gewisse Handlungen für seine Zwecke übernehmen und er bedarf wirthschaftliche Güter, um solche Dienste, die er nicht unentgeltlich verlangen kann, zu vergüten. Nur in ganz unentwickelten Zuständen kann ein Gemeinwesen ohne selbständige Einnahmen bestehen; so lange die obrigkeitliche Gewalt sich etwa auf Anführung der Volksgenossen im Kriege und Schlichtung der Streitigkeiten durch den Fürsten beschränkt, mag sich derselbe mit einem hervorragenden Antheil an der Beute oder dem Ertrag der Jagd und des Ackerbau's begnügen können. Je mehr aber im Fortschritt der Kultur die Thätigkeit der Einzelnen sich entwickelt und damit die Theilung der Arbeit wächst, wird auch die Thätigkeit des Staates eine immer mannigfaltigere werden und eben deshalb wird er auch immer bedeutendere Mittel nöthig haben, um die an ihn herantretenden Aufgaben zu erfüllen. Unstreitig leistet gerade im freien Staate der Einzelne der Gesammtheit viele Dienste unentgeltlich, aber immerhin wird auch in einem solchen die Regierung genöthigt sein, die wichtigsten Leistungen, welche sie fordert, zu vergüten; einmal weil unentgeltliche Dienste mit Ausnahme der Wehrpflicht nur von Wohlhabenderen geleistet werden können, welche hiefür die nöthige Bildung und Zeit haben, dann weil auch bei diesen eine zu große Ausdehnung unentgeltlicher Leistungen den Privaterwerb zu sehr beschränken würde, endlich weil gewisse Dienste gut nur von denen geleistet werden, welche ihnen ihre volle Kraft ausschließlich widmen.

Die wirthschaftlichen Mittel, welche der Staat derart braucht, werden anfangs in Naturalien gegeben, sei es, daß gewisse Einnahmequellen, wie Landgüter, Heerden u. s. w., dem Gefolgsherrn, dem Fürsten, zur Bestreitung seines Aufwandes überwiesen werden, sei es, daß ihm die Volksgenossen einen Theil des Ertrags ihrer Privatwirtschaft, den Zehnten an Vieh, Korn u. s. w. abgeben. In dem Maße aber, als die Naturwirthschaft überhaupt der Geldwirthschaft weicht, werden auch die Einkünfte des Staates in Gelde bezogen oder doch wenigstens nach Geldwerth berechnet.

§ 2. Wenn sich nun das gesammte wirthschaftliche Leben in ewiger Wechselwirkung in drei in einandergreifenden Stadien vollzieht, der Erzeugung der Güter, der Verzehrung derselben und der dadurch bedingten Befähigung zur Neuerzeugung, wenn demgemäß der Endzweck aller Wirthschaft nicht die Erzeugung einer größtmöglichen Menge von Gütern an sich ist, sondern die Befriedigung aller menschlichen Bedürfnisse durch dieselben und zwar eine solche Befriedigung, welche den Aufwand reichlich ersetzt, also dem vernünftigen, sittlichen, wirthschaftlichen Verbrauch dient, — so kann es auch nicht anders in der Staatswirthschaft sein, welche nur die umfassendste aller Gesammtwirthschaften ist, d. h. der auf einem Raum für gewisse Zwecke nothwendig verbundenen Einzelwirthschaften zu einer Wirthschaft, im Gegensatz zu der freiwilligen Vereinigung Einzelner oder öffentlicher Verbände zu wirthschaftlichen Zwecken. Auch für diese Gesammtwirthschaft muß es eine Gütererzeugung geben, welche die Mittel für den Verbrauch beschafft, auch hier muß letzterer das Ziel haben, zur Wiedererzeugung besser zu befähigen, also die Zwecke der Gesammtheit zu erfüllen und ihre Zustände unablässig zu verbessern.

Aber zugleich tritt hier auch der Unterschied zwischen der Einzelwirthschaft und der Staatswirthschaft hervor. Wenn wir den Staat eine Persönlichkeit nennen, so ist dies doch nur eine rechtliche Fiction; der Staat als solcher pflügt und spinnt nicht, er erzeugt nicht durch persönlich Arbeit wirthschaftliche Werthe, die Beschaffung von Mitteln kann also nur so stattfinden, daß entweder die Bürger gewisse Gebiete gewerblicher Thätigkeit ganz oder theilweise dem Staat überlassen, wie es bei Regalien, Monopolen, Domänen der Fall ist, oder aber, daß die Einzelnen, aus denen der Staat besteht, einen gewissen Theil des Ertrages ihrer Arbeit an ihn abgeben, damit dieser die so zusammenfließende Summe für gemeinschaftliche Zwecke verwende, also dadurch die Gesammtheit seiner Angehörigen in höherem Grade als es sonst der Fall sein könnte, befähige, ihre materiellen wie geistigen Kräfte zu verwerthen. So sagt Montesquieu: »Les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement.«

Muß nun einerseits die Staatswirthschaft die Voraussetzungen jeder Wirthschaft erfüllen, so ergeben sich andrerseits aus der Verschiedenheit des Staatserwerbes von dem der Privaten wichtige Unterschiede der Staats- und Privatwirthschaft. — Gleiche Bedingungen für beide sind folgende.

Da in jeder Wirthschaft Erzeugung und Verzehrung, Einnahmen und Ausgaben sich gegenüberstehen, so müssen beide in's Gleichgewicht gesetzt werden, wenn die Wirthschaft nachhaltig in ersprießlicher Weise geführt werden soll. Ein Uebersteigen der Einnahmen durch die Ausgaben kann wohl durch außerordentliche Umstände vorübergehend herbeigeführt werden, wird aber dauernd das Gleichgewicht beider gestört, so müssen Staats- wie Privathaushalt in Zerrüttung gerathen. Welchen verderblichen Einfluß schlechte, willkürlich verwaltete Finanzen auf den ganzen Zustand des Staates ausüben, zeigt die Geschichte überall. Hieraus folgt ferner, daß der Staat wie jeder gute Wirth darauf sehen muß, die Quellen, aus denen er sein Einkommen ableitet, unversehrt zu erhalten. So wie es eine schlechte Oekonomie für den Einzelnen ist, wenn er seine geistigen oder körperlichen Kräfte für seinen Erwerb in einem Grade anspannt, daß er darüber krank wird und hernach gar nicht arbeiten kann, so darf auch der Staat, der nichts ist als die organisirte Gesammtheit aller Einzelnen, niemals aus der Einzelwirthschaft so viel für seine Zwecke fordern, daß er dieselbe dadurch nachhaltig stört, er darf sich also nur solche Einnahmen verschaffen, auf deren dauernde Wiederkehr er rechnen kann. „Wenn man, sagt Montesquieu, die öffentlichen Einkünfte danach bemißt, was ein Volk geben kann, so muß man es wenigstens nach dem thun, was es immer geben kann." Allerdings giebt es Ausnahmefälle im Staats- wie im Privatleben. So wie der Einzelne, wenn es sich um seine Existenz handelt,

die Mittel, um sie zu behaupten, nimmt, wo er sie findet, so kann auch eine Nothlage den Staat zwingen, seine Bedürfnisse auf eine Weise zu befriedigen, die in normalem Zustande durchaus zu verwerfen ist. Der Kranke, der seine Gesundheit nur durch eine kostspielige Kur herzustellen hoffen kann, wird sich nicht besinnen, sein kleines Kapital zu dem Zwecke anzugreifen, so wird auch der Staat, der vor die Existenzfrage gestellt ist, nicht zögern, jedes sich ihm bietende Mittel zu ergreifen, um sich zu behaupten, selbst wenn dadurch seine ganze Zukunft schwer belastet wird; Preußen nach 1806 bietet dafür ein schlagendes Beispiel [1]).

Aber diese Störung des Gleichgewichtes zwischen Staatszwecken und Staatsmitteln darf, wie im Privatleben, nur vorübergehend sein, wenn sie nicht zu einer chronischen Krankheit der staatlichen Organisation, ja eventuell zur Auflösung derselben führen soll. Die Möglicheit für eine starke Staatsgewalt, von ihren Unterthanen mehr zu verlangen, als sie wirthschaftlich leisten können, ohne selbst zu verarmen, findet seine Grenze an dem Grundprincip der Staatswirthschaft, wonach die Bedingungen, auf denen die individuelle Leistungsfähigkeit beruht, nicht dauernd ungestraft verletzt werden können; werden diese Bedingungen fortgesetzt mißachtet, so bricht der Staat schließlich auseinander. Als im späteren römischen Kaiserreich die Provinzen die Steuerforderungen des Staates nicht mehr aufzubringen vermochten, war auch der Fortbestand desselben ökonomisch unmöglich geworden, das Reich löste sich auf [2]). Und in so schreckhafter Erinnerung stand der Steuerdruck dieser letzten römischen Zeit, daß, wie Gregor von Tours erzählt, bei dem Versuch Chilperichs, neue und schwere Auflagen zu erheben, die Einwohner theils auswanderten, theils sich empörten und die Steuerrollen verbrannten, so daß der König von seinem Vorhaben abstehen mußte. Die Willkür orientalischer Sultane mag ihre Unterthanen plündern, aber Land und Volk bleiben eben auch bei den reichsten natürlichen Hilfsquellen arm und unglücklich.

Aus der eigenthümlichen Natur des Staates ergeben sich aber auch wichtige Abweichungen der Staatswirthschaft von der Privatwirthschaft. Dazu gehört nun nicht gerade die Größe ihres Umfanges, denn eine große Handelsgesellschaft kann leicht eine umfassendere Wirthschaft betreiben als ein Kleinstaat. Wohl aber sind folgende Momente wesentlich. Der Staat als höchste Gesammtwirthschaft schafft in erster Reihe Güter, welche nicht auf einen bestimmten Geldwerth geschätzt werden können, welche aber gleichwohl die Voraussetzung aller wirthschaftlich nachhaltigen Gütererzeugung sind, Sicherheit des Verkehrs, Schutz des Rechtes, Beförderung des Gesammtwohles.

In der Privatwirthschaft müssen sich die Ausgaben nach den Einnahmen richten, in der Staatswirthschaft muß zuerst festgestellt werden, welche Ausgaben für die eigenthümlichen Zwecke des Staates nothwendig sind und danach die an das Volksvermögen zu stellenden Ansprüche bemessen werden. Selbstverständlich darf indeß dieser Gegensatz nicht auf die Spitze getrieben werden; auch in der Privatwirthschaft giebt es ein Minimum von Ausgaben, unter welches nicht herabgegangen werden kann, weil sonst eben der Mensch nicht mehr zu leben vermag. Dieses Existenzminimum, das natürlich nach Zeit und Umständen schwankt, muß er erwerben, wenn er nicht zu Grunde gehen oder auf Kosten der Gesammtheit erhalten werden soll.

Und andrerseits kann der Staat nicht rein willkürlich seine Ausgaben normiren, eben

1) Stein schreibt (Pertz. Leben II, 506 „Papier ist Uebel und gewaltsame Maßregeln, um Metall zu erpressen, sind auch ein Uebel, aber der gegenwärtige Zustand der Dinge (1810) ein noch größeres und seiner Dauer wegen der Folgen das allergrößeste."

2) Cf. Die von Waitz. Deutsche Verfassgsgesch. II, 510 citirten Angaben von Salvian und Orosius: ad hostes fugiunt ne persecutionis publicae afflictione moriantur, quaerentes scilicet apud barbaros Romanam humanitatem, quia apud Romanos barbaram inhumanitatem ferre non possunt. — Jam inveniuntur Romani qui malunt inter barbaros pauperam libertatem quam inter Romanos tributariam sollicitudinem sustinere.

weil jede übermäßige Anspannung der Kräfte seiner Bürger seine Einnahmequellen schädigen muß, das Princip der Wirthschaftlichkeit muß daher stets das Verhältniß von Einnahmen und Ausgaben beherrschen. Eben hieraus folgt ein fernerer, wichtiger Unterschied von Staats- und Privatwirthschaft. Das Streben des individuellen Erwerbs geht naturgemäß dahin, nicht blos so viel zu gewinnen, als der Betreffende unbedingt zum Leben bedarf, sondern einen Ueberschuß über diese persönliche Nothdurft zu erzielen. Diesen verbraucht er entweder für Bedürfnisse und Genüsse, die nicht zu den lebensnothwendigen gehören oder er sammelt ihn an, d. h. er bildet durch Sparen ein Kapital, das er dann wieder fruchtbringend verwerthet. Der Staat aber, der nicht mit eigener Arbeit erwirbt, soll stets nur so viel einnehmen, als er nothwendiger Weise ausgeben muß, er hat niemals die Aufgabe, Kapital zu sammeln, er soll niemals als solcher reich werden, weil er nur einen Theil des Vermögens seiner Angehörigen für Gesammtzwecke verwaltet. Welche Ausgaben des Staates als nothwendige zu betrachten sind, ist freilich relativ und hängt sehr von der Entwicklung des Volkes ab, in unseren europäischen Zuständen gilt Vieles mit Recht als durchaus nothwendig, was dem Asiaten als vollständiger Luxus erscheint, je civilisirter ein Land ist, desto mehr werden auch seine Ausgaben steigen. Und wenn die Einnahmen des Staates durch wachsenden Volkswohlstand gleichfalls wachsen, ohne daß die Angehörigen sich durch die Opfer gedrückt fühlen, welche zu öffentlichen Zwecken von ihnen gefordert werden, so können immerhin die Staatsausgaben vermehrt werden, sofern dadurch das Gesammtwohl, also auch die Erwerbsfähigkeit Aller erhöht wird. In solchem Falle ist der Staat vollkommen berechtigt, Zweige des öffentlichen Dienstes, die bisher vielleicht weniger berücksichtigt waren, reichlicher zu dotiren und damit ihre Thätigkeit für das Gemeinwohl wirksamer zu machen.

Aber zwei Gesichtspunkte müssen dabei feststehen bleiben: der Staat soll keine Ausgaben machen für Zwecke, welche ebenso gut durch individuelle oder corporative Thätigkeit erfüllt werden können und er soll keine Schätze sammeln. Die Grenze zwischen der Privatthätigkeit und den Gebieten, wo der Staat mit der seinigen eingreifen muß, ist zwar nicht von vorneherein fest zu ziehen. In einem hoch entwickelten Verkehr mag die Regierung die Beförderung von Personen und Packeten der Privatunternehmung überlassen, während sie dieselbe in unentwickelten Verhältnissen mit Recht in die Hand nimmt. Bei reichlichen Kapitalien und regem Gemeinsinn kann sie sich für Deich- und Wegebauten mit allgemeiner Aufsicht begnügen, in einem armen und zerrütteten Lande wird die Bevölkerung in diesen wie in anderen Dingen weit mehr von der Initiative der Staatsgewalt erwarten. Aber der Gesichtspunkt muß maßgebend bleiben, daß der Staat erst eintreten soll, wo die private und corporative Thätigkeit aufhört. Auch die Forderung, daß der Staat keine Schätze sammeln soll, ist nicht auf die Spitze zu treiben, er muß sich genügende Betriebsfonds sichern, um allen Bedürfnissen gerecht zu werden (vgl. Staatsausgaben), aber sobald nach Befriedigung aller wirklichen Bedürfnisse des öffentlichen Dienstes die Einnahmen einen Ueberschuß über die Ausgaben zeigen, muß der Staat auf einen dem entsprechenden Theil der ersteren verzichten, d. h. seinen Angehörigen für allgemeine Zwecke weniger abfordern; das ist die einzige Art, in welcher er sparen kann, sein wahrer Reichthum ist der seiner Bürger, denn je weniger diese von ihrem Erwerb abgeben müssen, desto mehr sind sie im Stande, einen Ueberschuß aus ihrer Arbeit zu erzielen. Ebenso unbestreitbar ist, daß der Staat als solcher einer Klasse seiner Bürger nichts schenken kann, was er nicht zuvor den Anderen abgenommen, er kann daher wirklich seine Mitglieder nur dadurch bereichern, daß er ihnen weniger für öffentliche Zwecke abfordert.

Allein es ist nicht damit gethan, nur die Quantität der dafür nöthigen Leistungen richtig festzustellen, es kommt wesentlich darauf an, diesen Bedarf der Art zu decken, daß die damit verbundenen Lasten möglichst richtig vertheilt werden und hierin zeigt sich eine

weitere Verschiedenheit der Staatswirthschaft von der privaten. Der Einzelne kann zu jeder Erwerbsthätigkeit greifen, sofern sie nur nicht seine Arbeitskraft erschöpft oder Rechte Anderer verletzt, also unrechtlich wird. Der Regel nach werden die Einnahmequellen, die er sich so eröffnet, nicht sehr mannigfaltig sein, die große Masse ist unzweifelhaft auf den Ertrag der Arbeit ihrer Hände angewiesen, die kleinere Anzahl auf den ihrer geistigen Thätigkeit, die Zahl derjenigen, die neben ihrer Arbeit Einkünfte aus Kapitalbesitz ableiten, ist verhältnißmäßig gering und auch diese Einkünfte werden im einzelnen Falle auf verhältnißmäßig wenigen Quellen beruhen. Anders steht der Staat. Er ist in der Wahl seiner Einnahmequellen nicht blos an sittliche, sondern auch vornehmlich an wirthschaftliche Rücksichten gebunden. Er kann zwar auch Gewerbe betreiben, indem er entweder gewisse Thätigkeiten sich allein vorbehält, wie die Regale der Verkehrs- und Umlaufsmittel (Post, Telegraphen, Münze), die Monopole, oder in anderen mit den Privaten concurrirt (Domänen, Fabriken, Eisenbahnen), aber die Einkünfte, welche er aus solchem Eigenerwerb zieht, werden in heutigen Verhältnissen stets nur einen Theil seines Einkommens bilden. Den größeren wird er stets aus den Beiträgen seiner Unterthanen nehmen müssen und hier steht es fest, daß er sein Einkommen nicht aus einer einzigen oder auch nur wenigen Erwerbsquellen ableiten darf, denn damit würden diese bei einigermaßen erheblichem Bedarf so in Anspruch genommen werden, daß sie versiegen müßten. Wollte z. B. ein Staat, welcher bedeutende Ausgaben hat, diese sämmtlich aus der Grundrente seiner Angehörigen decken, wie dies die physiokratische Schule befürwortete, so müßte die Grundsteuer so hoch werden, daß kein entsprechender Gewinn für den Eigenthümer des Bodens und seine Arbeit mehr überbliebe. Derselbe würde also aufhören, seine Felder zu bestellen oder dies wenigstens nachlässig thun, womit auch die Einnahmequelle rasch versiegen würde. Ebenso würde eine ausschließliche Begründung der Staatsausgaben auf hohe Zölle und Verbrauchsabgaben nur zur Verminderung des Consums und zum Schmuggel führen.

Wie ein einsichtiger Feldherr bei der Ausrüstung des Soldaten das Gewicht des nothwendigen Gepäcks nicht auf einen Körpertheil concentriren, sondern umgekehrt jedes Glied nach seiner Tragfähigkeit ausnutzen und so die Gesammtlast möglichst vertheilen wird, so soll jede Erwerbsthätigkeit der Privaten, je nach ihrer Leistungsfähigkeit für den Staatsbedarf herangezogen werden. Gerade wie die Staatsausgaben verschiedenen Zwecken dienen, der Vertheidigung des Gebietes, der Rechtspflege, den Bildungsanstalten u. s. w., so muß jede Quelle des Privateinkommens einen entsprechenden Theil ihres Gewinnes an die Gesammtheit abgeben, damit aus der Summe des Zusammenflusses der öffentliche Bedarf bestritten werde.

§ 3. Gelten diese Grundsätze nun für den Staat als Ganzes, als höchste Gesammtwirthschaft, so müssen sie auch für die politischen Theile, die engeren und weiteren Gesammtwirthschaften, gültig sein, aus denen er sich aufbaut, für die Gemeinde, den Kreis, den Bezirk, die Provinz. Die Aufgaben derselben sind zwar verschiedene, in einem wohl geordneten Staatswesen werden sie sich so vertheilen, daß überall da, wo die private Thätigkeit für die Erfüllung der Aufgaben des Zusammenlebens nicht ausreicht, zunächst die Gemeinde eintritt, sodann der weitere Verband des Kreises und der Provinz und erst schließlich der Staat, und je nach der Natur dieser Gliederung werden die Aufgaben jedes Verbandes wechseln, manche Thätigkeit wird für die Gemeinde als den engsten örtlichen Verband ganz berechtigt sein, die es für den Staat nicht sein wird, sie mag z. B. die Beschaffung von Gas und Wasser in ihre Hand nehmen, während es sicher nicht die Sache des Staates ist, seine sämmtlichen Unterthanen damit zu versorgen, sie mag eine gemeinsame Viehweide haben oder sonstige gemeinnützige Einrichtungen treffen, die der Staat wohl beaufsichtigt, aber nicht selbst in die Hand nimmt, die Kreise und Provinzen mögen dann für Wegebau und Armenlast Leistungen übernehmen, für welche die Schultern der

Gemeinde zu schwach sind, indeß der Grundsatz bleibt dabei unangetastet, daß kein politischer Verband sich mit der Erzeugung von Gütern befassen soll, die ebenso gut durch private Thätigkeit beschafft werden können, und das Gleiche gilt von den übrigen vorerwähnten Grundsätzen, sie treffen mutatis mutandis für alle öffentlichen Einnahmen und Ausgaben zu.

§ 4. Die Gesammtheit der Grundsätze nun, nach denen der Bedarf des öffentlichen Haushaltes auf die verschiedenen Einkommenquellen der Nation zu vertheilen und ihr Ergebniß zu verwalten ist, bildet die Finanzwissenschaft im engeren Sinne. Das Wort „Finanz" stammt aus dem Latein des Mittelalters, finatio, financia, eine schuldige Geldleistung kommt von finis, im Sinne eines Zahlungstermins, wie man auch wohl noch heute kurzweg sagt, ein Quartal bezahlen, statt des dann fälligen Betrages, auch das englische fine, Geldstrafe, kommt daher[3]). In Frankreich bezeichnet man mit finances schon im 16. Jahrhundert eine Geldsumme, besonders eine Einnahme; »nos adversaires ont peu de finance, mais ils la ménagent bien« sagte 1568 der Kanzler de l'Hospital. Von den schlechten Praktiken einer verderbten Wirthschaft erhielt das Wort dann auch die üble Nebenbedeutung der Ausbeutung, wie Seb. Brandt im Narrenschiff nebeneinander nennt Untreu, Finanz, Neid und Haß, und Luther gegen „finanzische Künste" eifert. Im Plural, Finanzen, bedeutet es im weiteren Sinne heute die wirthschaftliche Gebahrung eines Haushaltes in Gelde ausgedrückt, im engeren Sinne die Verhältnisse, welche die Einkünfte und Ausgaben des Staates und ihre Verwaltung betreffen, und Finanzhoheit ist der Theil der Staatsgewalt, welche die Befugnisse hat, diese Rechte auszuüben.

Vielfach ist nun, namentlich in neuerer Zeit, die Frage aufgeworfen, ob denn die Kunst einer richtigen Finanzverwaltung Gegenstand einer Wissenschaft sein könne? Auf diesem Felde, sagt man, sei mit Theorieen nichts zu machen, hier habe allein die praktische Begabung zu entscheiden. Dieser Einwand ist insofern berechtigt, als es sich vielfach darum handelt, den Thatsachen der Erfahrung zu ihrem, durch einseitige Doctrinen verkürzten Rechte zu verhelfen. Indeß wenn man jenen Satz als allgemein gültig hinstellen will, so ist man dabei stark in Gefahr, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Allerdings ist es unbestreitbar, daß es Finanzen gegeben hat, so lange Staaten bestanden, und daß geniale Staatsmänner wie Perikles, Karl der Große, Wilhelm der Eroberer, das Finanzwesen ihrer Staaten ordneten, ohne volkswirtschaftliche Studien gemacht zu haben. Auch das ist zuzugeben, daß selbst heute eifriges Studium der Finanzwissenschaft noch keinen praktischen Finanzmann macht, es gehört dazu Erfahrung, praktischer Blick, Menschenkenntniß, aber wenn alle Kenntniß des Generalbasses keinen Beethoven oder Händel schafft, das sorgfältige Studium der Politik und des Völkerrechtes keinen Talleyrand oder Bismarck macht, so folgt daraus noch nicht, daß man ohne diese wissenschaftlichen Kenntnisse ein schöpferischer Musiker oder großer Diplomat werden könne. Wenn für einseitige Theorieen fälschlich allgemeine Geltung beansprucht ist, so ist darum nicht etwa wissenschaftliche, auf Erfahrung begründete Erkenntniß auf finanziellem Gebiete überflüssig. Stimmt die Theorie mit der Praxis nicht, so wird sie auf unvollkommener Beobachtung der Thatsachen beruhen, aber sagt Royer-Collard mit Recht: „Die Theorie überflüssig erklären, heißt den Hochmuth haben, man brauche nicht zu wissen, was man sagt, wenn man spricht und was man thut, wenn man handelt," ein Wort, welches gerade ein verdienter praktischer Finanzmann, Frhr. v. Hock, 1863 als Motto seiner Schrift über die öffentlichen Abgaben vorsetzte. Mit bloßer Geschäftspraxis und Routine wird man kein Colbert, Pitt, Sir Robert Peel; alle großen Finanzmänner haben ihren Aufgaben ernstes wissenschaftliches Studium gewidmet und dies ist um so nothwendiger, als es schlechthin unmöglich ist, richtige Grund-

3) Vgl. Du Cange Glossar. mediae et infimae latinitatis s. v. financia, finatio. — Spelman Glossar. archaeol. s. v. finis, London 1654.

sätze in finanziellen Fragen zu befolgen, wenn man nicht die Gesetze kennt, auf denen die Volkswirthschaft und der Nationalwohlstand beruht, welcher allein die Mittel für die Staatseinnahmen und Ausgaben liefert; man kann die Einkommensteuer nicht richtig behandeln, wenn man nicht über die Begriffe von Roh- und Reineinkommen klar ist, nicht Einkünfte und Ausgaben richtig beurtheilen, wenn man sich nicht gegenwärtig hält, daß eine gleiche Summe zu verschiedenen Zeiten einen sehr verschiedenen Werth bedeutet, die finanzielle Leistungskraft eines Landes nicht richtig bemessen, ohne seine Hilfsquellen und ihre Expansivkraft zu durchschauen. Als zu Ende des 17. Jahrhunderts die englische Staatsschuld 1½ Mill. £ betrug, hielt man dies für eine rein unerträgliche Last, in Finanzschriften des 18. Jahrhunderts wird fortwährend die Furcht ausgesprochen, daß England dem Bankerott entgegengehe, heute beträgt die britische Staatsschuld über 700 Mill. £, das jährliche Budget 85 Millionen, und doch ist der englische Staatscredit der sicherste der Welt und niemand klagt über Steuerdruck, im Gegentheil konnte Beaconsfield mit Recht sagen, die Hilfsquellen Englands seien praktisch unerschöpflich. Ebenso fand man es in Frankreich unerhört, als 1828 das Budget zum erstenmale eine Milliarde erreichte, heute ist es nahe an die Grenze der dritten gelangt, und doch geht Frankreich dabei nicht im Wohlstand zurück, sondern vorwärts, während Rußlands ungeheures Reich mit mehr als der doppelten Bevölkerung nicht im Stande sein würde, eine annähernd gleiche finanzielle Last zu tragen. Wer nicht alle diese Fragen, auf denen die Leistungsfähigkeit einer Nation beruht, zum Gegenstand des reiflichsten Nachdenkens gemacht hat, wird niemals mit bloßer Geschäftsroutine erfolgreich finanzielle Fragen behandeln. Vielfach sind solche zugleich unmittelbar Gegenstand der Volkswirthschaftspolitik, über die Fragen, ob Schutz- oder Finanzzölle, ob Eigenbetrieb des Staates auf diesem oder jenem Gebiete gerechtfertigt sei oder nicht, läßt sich nach finanzieller Seite nur entscheiden, wenn man sich über die wirthschaftlichen Folgen des einen oder anderen klar ist. Mittelbar aber sind alle Finanzfragen zugleich Fragen der Volkswirthschaft, die Finanzwissenschaft hat also eine theoretische wie praktische Kenntniß der Nationalökonomie zur Voraussetzung, sie bildet deshalb zwar einen selbständigen, aber zugleich einen integrirenden Theil der Staatswissenschaft und das letzte Glied der politischen Oekonomie.

§ 5. Wenn nun die Erkenntniß, daß das Finanzwesen eines Staates ein wesentlicher Bestandtheil der ganzen Entwicklung des Volkes ist, welches derselbe umfaßt, die Wichtigkeit der Wissenschaft genugsam beweist, welche die Aufgabe hat, diesen Theil des wirthschaftlichen Lebens zu verstehen, darzulegen, was unter gegebenen Verhältnissen auf demselben möglich und berechtigt ist, aus der vergleichenden Betrachtung der einzelnen Staaten einerseits die Grundsätze zu gewinnen, die der Mannigfaltigkeit der Erscheinungen zu Grunde liegen, andrerseits die Momente hervorzuheben, welche diese Grundsätze zu verschiedener Ausgestaltung im Leben bringen, — so steigert sich diese Wichtigkeit noch für die Gegenwart.

Das Recht, einen gewissen Theil der Privateinkünfte für die Gesammtheit zu nehmen, ist von so eingreifender Bedeutung im Staatsleben, daß wesentlich nach der Art, wie es geübt wird, ob durch ungetheilte Gewalt der Regierung oder unter Mitzustimmung des Volkes durch seine Vertreter, der absolute Staat von dem repräsentativ-freiheitlich verfaßten unterschieden wird. Der Schwerpunkt des letzteren ruht recht eigentlich in dem Recht der Volksvertretung, über den Staatshaushalt mitzubeschließen. Der ganze praktische Hebel der englischen Verfassungsgeschichte liegt in der Steuerbewilligung [4]); hieraus wie aus der Controle der Ausgaben erwächst erst allmälig die Mitwirkung des Parla-

4) Stat. Henr. III. 1225. Pro hac autem concessione dederunt nobis quintam decimam partem omnium mobilium suorum. Stat. Edw. I. 1297. Quintam partem omnium bonorum suorum mobilium, concesserunt pro confirmatione Magnae Chartae.

mentes an der Gesetzgebung überhaupt, wiederholt sind Fragen der Besteuerung und der öffentlichen Schuld Ausgangspunkte großer politischer Umwälzungen geworden, so bei dem Unabhängigkeitskampf der nordamerikanischen Kolonieen, der französischen Revolution. Gegenwärtig übt in allen civilisirten Staaten die Volksvertretung eine Mitwirkung bei der Feststellung der Staatseinnahmen und Ausgaben, fast in allen Hauptstädten treten alljährlich Versammlungen zusammen, welche gemeinsam mit der Regierung Millionen von Steuern und Lasten festsetzen, die von den Bürgern aufzubringen sind. Und doch wird man schwerlich zu scharf urtheilen, wenn man sagt, daß vom englischen Parlament abgesehen, verhältnißmäßig wenige Abgeordnete ein selbständiges, gewiegtes Urtheil in Finanzsachen haben. Wie oft wird um eine verhältnißmäßig geringe Ausgabe ein heftiger Streit geführt, während große Summen für Zwecke von sehr fraglicher Nützlichkeit fast ohne Debatte bewilligt werden, wie oft spielen unzulässige politische Rücksichten mit, wo nur finanzielle Gründe entscheiden sollten [5]); von andrer Seite erschöpft man alle Argumente negativer Kritik, ohne zu sagen, aus welchen Mitteln denn die großen Ausgaben eines umfassenden Staatswesens bestritten werden sollen, ohne zu bedenken, daß, wie Burke sagte, Steuern auflegen und gefallen so schwer sei als zugleich verliebt und weise zu sein. Und doch thut kaum irgendwo eine unbefangene sachgemäße Würdigung so sehr Noth als in Finanzfragen. Auch der beste Finanzminister hat Schwächen und Vorurtheile, eine Regierung ist leicht geneigt, ihre Thätigkeit mehr als nöthig auszudehnen, Veraltetes zu erhalten, Neues nach ihrer Bequemlichkeit einzurichten, nur die Controle der Volksvertretung kann hier die nöthige Correctur schaffen, nur eine unbefangene Würdigung der Bedürfnisse des Staates andrerseits die nöthigen Mittel dafür bewilligen lassen. Noch weit mißlicher steht es mit der wirthschaftlichen Einsicht der Wähler, welche die Vertreter mit ihrem Mandat betrauen und zwar kann man sagen, daß diese Einsicht um so geringer ist, je weiter das Wahlrecht ausgedehnt ist. Wie viele, die heute bei dem allgemeinen Stimmrecht ihr Votum in die Urne werfen, sind sich wohl über die Tragweite der finanziellen Beschlüsse ihrer Vertreter klar? Eine neue Steuer, die vielleicht durchaus nothwendig war, ruft Unmuth hervor, läßt die Volksvertretung dagegen das Deficit und die Schuld anschwellen, so beruhigt man sich dabei, weil man augenblicklich einer Last entgeht, ohne zu bedenken, daß man sich dadurch eine weit schlimmere Zukunft bereitet. Der wirthschaftlich Ungebildete glaubt leicht, der Staat habe eine Wünschelruthe, durch die er Geld schaffen könne, er verlangt oft alles Mögliche von ihm, ohne die Lasten tragen zu wollen, er vergißt, daß in irgend einer Weise die Bürger das Aequivalent zahlen müssen, gerade so wie oft auch der sonst Ehrliche dem Fiscus gegenüber ein weites Gewissen hat.

Anders der wirthschaftlich Gebildete. Gesetze, deren Nothwendigkeit wir einsehen, fühlen wir nicht als Beschränkung unserer Freiheit, weil sie mit dem Gebot unserer eigenen Vernunft zusammenfallen, wir wissen, daß bei den ihnen entspringenden Verpflichtungen das augenblickliche Opfer dem Interesse der Gesammtheit, also auch uns dient, während der, welcher den Nutzen eines Gesetzes nicht einsieht, sich ihm nur widerwillig fügt, ja sich ihm zu entziehen sucht, weil er es als einen unberechtigten Eingriff in seine Rechtssphäre betrachtet. Schon Montesquieu hat deshalb bemerkt, daß nur freie und gebildete Völker hohe Steuern ertragen, weil eben die Nation weiß, daß dieselben zu ihrem Besten verwendet werden. Je aufgeklärter daher die Wähler über die wirthschaftlichen Aufgaben des Staates sind, je besser sie die Mittel übersehen, durch welche diese am wirksamsten erfüllt werden, desto mehr wird einerseits eine erleuchtete Regierung durch solchen Rückhalt gestärkt und andrerseits der Einfluß der Bürger auf die öffentlichen Angelegenheiten, also

5) Wir erinnern nur beispielsweise an die bisjetzige Weigerung der französischen Regierung wie der Kammermajorität die 5% Rente zu convertiren, wodurch dem Staate eine namhafte Erleichterung zu Theil werden würde. Lediglich die Rücksicht auf den Einfluß der Renteninhaber begründet diese dauernde Mehrbelastung der Steuerzahler.

auch die finanziellen Fragen wachsen. Die öffentliche Meinung, die nur zu oft ein bloßes Meinen ist, d. h. ein Fürwahrhalten ohne sich der Gründe bewußt zu sein, wird dann zu einer sachlich begründeten Ueberzeugung und damit zu einer unwiderstehlichen Macht.

§ 6. Die große Wichtigkeit finanzieller Kenntnisse ist aber auch mit der Beurtheilung des Staatshaushaltes nicht erschöpft, die Verbände, aus denen der Staat sich aufbaut, die Gemeinden, Kreise, Provinzen, welche eigenthümliche Aufgaben haben, brauchen hiefür auch finanzielle Mittel. Wo der Selbständigkeit dieser Glieder des Staates enge Grenzen gezogen sind, wie in Frankreich, wo die Localverwaltung wesentlich vom Centrum des Staates bestimmt wird, da regelt auch ein allgemeines Staatsgesetz die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Departements. Anders in Staaten wie England, der Schweiz, Preußen, der Nordamerikanischen Union; hier wächst mit der Bedeutung der Selbstverwaltung der Antheil der örtlichen Verbände an öffentlichen Einnahmen und Ausgaben; selbst unter dem ancien régime besteuerten sich, wie Trcqueville gezeigt, die Provinzen, welche ihre Stände erhalten hatten, weit höher und waren doch wohlhabender als die, welche lediglich unter dem absoluten Regiment standen. In England betragen die Localsteuern 25 Mill. £ auf ein Staatsbudget von 85 Millionen. Der Staat kann allerdings diese örtlichen Verbände so wenig in finanziellen Dingen als überhaupt ganz nach ihrem Gutdünken wirthschaften lassen, er muß sich die Oberaufsicht als Bürgschaft gegen leichtsinnige Wirthschaft und ungerechte Vertheilung der Lasten vorbehalten, aber man darf doch im Allgemeinen sagen, daß je freier die Mitglieder dieser Verbände gestellt sind, desto mehr sie geneigt sein werden, Leistungen für den nächsten Kreis, dem sie angehören, zu übernehmen, denn naturgemäß interessirt sich jeder am meisten für die Angelegenheiten, welche ihn am unmittelbarsten berühren und kann zugleich diese am besten beurtheilen.

Eine Bahn, welche den Weg zwischen Paris und Berlin um einige Stunden abkürzt ist dem Bauern weniger wichtig als der Schienenweg, welcher ihm überhaupt erst die Möglichkeit giebt, den nächsten großen Markt für seine Producte zu erreichen, die Gemeindeschule liegt ihm näher als eine Akademie der Künste, und diese Dinge glaubt er besser beurtheilen zu können als der Geheimerath aus der Ferne am grünen Tisch. Je mehr aber diese Selbstverwaltung durch Ehrenamt sich ausbildet, um so mehr wird der Einzelne zur Theilnahme an derselben herangezogen werden, also auch mit zu entscheiden haben über die Auflagen, welche der betreffende Verband zu tragen hat, und diese Thätigkeit wird um so erfolgreicher sein, je richtiger seine Einsicht in finanziellen Fragen ist.

§ 7. Die Aufgabe jeder rationellen Finanzverwaltung ist nun eine dreifache. Sie soll 1) nachdem die Vorsteher der einzelnen Verwaltungszweige berechnet haben, wie viel sie an Mitteln für ihre Bedürfnisse brauchen, darüber wachen, daß nur solche Ausgaben gefordert werden, welche im Interesse der Gesammtheit sind und für welche die Mittel aufgebracht werden können, ohne die Leistungsfähigkeit der Pflichtigen zu schädigen. Sie hat sodann 2) für die als nothwendig erkannten Ausgaben die Mittel zu beschaffen, sowohl für die regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben als für die einmaligen außerordentlichen, in welchem letzterem Falle das Erforderliche oft über eine längere Periode durch Inanspruchnahme des Credites zu vertheilen ist. Sie hat 3) die beschafften Mittel richtig zu verwalten.

Dieser Thätigkeit der Regierungsgewalt steht in allen repräsentativ verfaßten Gemeinwesen das Recht der Volksvertretung gegenüber, bei Feststellung der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen mitzuwirken. Den Voranschlag beider für eine bestimmte Periode, durchgängig ein Jahr, nennt man Budget, ein englisches Wort, abgeleitet von dem normännischen bougette = poche, Staatstasche oder Kasse, Colbert nannte das Budget treffend: état de prévoyance.

Die Aufgaben der Finanzverwaltung sind nun auch die der Finanzwissenschaft, sie hat zu handeln 1) von den öffentlichen Ausgaben, 2) den öffentlichen Einnahmen, von

denen eine specielle Abtheilung der öffentliche Credit ist, 3) von der Verwaltung der beschafften Mittel, der Finanzverwaltung im engeren Sinne.

§ 8. Weitaus der wichtigste Theil der Finanzwissenschaft ist die Lehre von den Staatseinnahmen, die nach ihrer Natur in verschiedene Zweige zerfallen. Für alle gelten gewisse allgemeine Grundsätze, sie sollen nicht dem Rechte, der Sittlichkeit widersprechen, der Staat darf also keine Vermögensconfiscation eintreten lassen, keinen Gewinn aus der Duldung unsittlicher Gewerbe ziehen, noch weniger selbst solche treiben, und von diesem Gesichtspunkt wird auch jede Ermunterung des Glücksspieles zu verwerfen sein; die öffentlichen Einnahmen sollen die Erwerbsthätigkeit der Einzelnen nicht antasten, sollen möglichst leicht zu erheben sein u. s. w. Indeß diesen Forderungen kann auf sehr verschiedene Weise genügt werden, denn wenn jede Staatseinnahme ein Theil des Gesammtvermögens ist, so fließen sie doch eben aus sehr verschiedenen Quellen. Einmal muß man ordentliche und außerordentliche Einnahmen in dem Sinne unterscheiden, daß man unter letztere solche stellt, die durch ganz einzelstehende Ereignisse für ein Mal geschaffen werden. So z. B. Prisen, Requisitionen, Beute, Kriegscontributionen, Subsidien, wie sie England früher gab, Verkauf von Staatsgebiet, im Unterschied von dem der Domänen, wie Frankreich Louisiana 1803, Spanien Florida 1819, Rußland in neuester Zeit seine nordamerikanischen Besitzungen an die Vereinigten Staaten verkauften. Auch Geschenke gehören hieher, wie z. B. Schleswig-Holstein 1848/50 über 2 Mill. M. durch Sammlungen erhielt. So erheblich nun solche Einnahmen im einzelnen Falle für den Staat, der sie erhält, sind, z. B. die 5 Milliarden der französischen Kriegsentschädigung, so gehören sie nicht in die Finanzwissenschaft, diese beschäftigt sich nur mit den Einkünften, welche aus dem Staate selbst fließen.

Sie theilen sich in folgende Hauptzweige:

1) Erwerbseinkünfte. Hier erwirbt der Staat selbst wirthschaftliche Güter, wie der Einzelne es thut. Ein Theil des Nationalvermögens wird von vorneherein, ehe er sich in das Privateigenthum Einzelner spaltet, dem Staat zu wirthschaftlicher Ausnutzung für Gesammtzwecke überwiesen oder gewisse wirthschaftliche Thätigkeiten werden ihm zu gleichen Zwecken vorbehalten. Hier gelten für den Staat die Grundsätze der Einzelwirthschaft, das Finanzprincip ist also ein ökonomisches, die Ergebnisse der Verwaltung hängen wesentlich von rationeller Methode und der Tüchtigkeit ihrer Organe ab. Dieser privatrechtliche Erwerb kann nun entweder so geschehen, daß die Regierung in freiem Mitbewerb mit den Unterthanen ein Einkommen aus einem bestimmten öffentlichen Vermögen, Staatsgütern, Bergwerken, Fabriken, Eisenbahnen u. s. w. bezieht, oder daß sie den Mitbewerb der Einzelnen ausschließt und sich eine bestimmte Erwerbsthätigkeit allein vorbehält, wie bei den Regalen und Monopolen. Beide unterscheiden sich von einander, indem mit Regal ein wirthschaftliches Hoheitsrecht des Staates bezeichnet wird für gewisse gewerbliche Unternehmungen, deren gesicherte Durchführung für die Wohlfahrt aller Staatsangehörigen geboten erscheint, also nicht dem Belieben der Einzelnen überlassen werden kann und deren Betrieb zugleich ein verhältnißmäßig einfacher ist. Diese Regale betreffen entweder Verkehrsmittel (Post und Telegraphie) oder Umlaufsmittel (Münze). Da durch ihren Betrieb der Staat seinen Bürgern gewisse Dienste leistet, so müssen diese vergütet werden und hiedurch die Kosten des Betriebes im vollen Umfang gedeckt werden, aber da sie zugleich darin begründet sind, daß sie von der allgemeinen Wohlfahrt gefordert werden, so soll der Staat sie nicht zu einer eigentlichen Finanzquelle machen, sondern den finanziellen Ertrag dem höheren Gesichtspunkt der Förderung jener Wohlfahrtszwecke unterordnen. — Bei den Monopolen dagegen unternimmt der Staat die Herstellung und den Vertrieb gewisser Waaren — Tabacksfabrikate, Salz, Pulver, Branntwein, Zündhölzer — lediglich um ein möglichst großes Einkommen dadurch zu erzielen.

2) Die Regierung läßt die in ihrem Gebiete entstehenden Werthe in das Privat-

eigenthum der Einzelnen übergehen und erhebt dann zwangsweise Theile des so erzielten wirthschaftlichen Einkommens derselben für Gesammtzwecke. Diese wirthschaftlichen Leistungen, die man allgemein Auflagen, Abgaben nennt, sind nun zweierlei Art. Entweder sie werden entrichtet für die Benutzung von Staatsanstalten, welche keine gewerblichen Unternehmungen, aber nothwendig zur Aufrechthaltung einer civilisirten Staatsordnung sind, deren Dienste indeß doch dem Einzelnen, der sie in Anspruch nimmt, einen individuellen Vortheil bieten, für den er eine Vergütung zu zahlen hat, die im Verhältniß zu dem geleisteten Dienste steht. Diese Abgaben heißen Gebühren. Oder aber der Staat fordert wirthschaftliche Leistungen für Gesammtzwecke ohne solche specielle Gegenleistungen aus allgemeiner Bürgerpflicht nach einem allgemeinen Maßstabe, Steuern; sie bilden den bei weitem wichtigsten Theil der Staatseinnahmen und folglich auch der Finanzwissenschaft.

Diese verschiedenen Zweige der Staatseinkünfte stellen sich nun freilich in der Praxis nicht immer von einander geschieden dar. Wenn z. B. der Staat vorschreibt, daß bei der Eintragung der Besitzveränderung von Immobilien in das öffentliche Grundbuch eine gewisse Abgabe gezahlt werde, so ist das eine Gebühr, denn er leistet durch seine Beurkundung des Besitzwechsels, welche denselben außer Zweifel stellt, den Betreffenden einen gewissen Dienst, steigert er diese Abgabe aber so hoch, daß sie nicht mehr im Verhältniß zu diesem Vortheil steht, so wird sie zur Steuer. Ebenso gehen Eigenerwerb und Steuer in einander bei den Monopolen. Indem der Staat die Einzelnen nöthigt, gewisse Waaren, wenn sie dieselben überhaupt haben wollen, zu den von ihm bestimmten Preisen zu kaufen, übt er thatsächlich eine Besteuerung.

3) Der öffentliche Credit, die gegenwärtige Ausgabe künftiger Einnahmen. Streng genommen dient jede größere Verwaltung der Zukunft wie der Gegenwart, gerade wie überhaupt das heutige Geschlecht für das künftige mitarbeitet. Es wird aber bei großen Ausgaben, deren Vortheile die kommenden Generationen fast noch mehr genießen werden als die künftigen, unmöglich, mit den regelmäßigen Einnahmen auszureichen. Man muß also, soweit es nicht aus ökonomischen Gründen rathsamer scheint, unrentable Staatsgüter zu veräußern, sich außerordentliche Einnahmen verschaffen, indem man künftige Einkünfte kapitalisirt, im Wege des Credits flüssig macht, hiefür aus den ordentlichen Einnahmen Zinsen zahlt und die Anleihe allmälig wieder abträgt. Lediglich der Zweck, für den im einzelnen Falle der Credit in Anspruch genommen wird, entscheidet über die Berechtigung, dies zu thun.

II. Geschichte der Finanzwissenschaft.

§ 9. So einfach und unbestreitbar uns der Zusammenhang von Volkswirthschaft und Finanzwesen erscheint, so ist doch die Erkenntniß desselben sehr neuen Datums.

Dem Alterthum wie dem Mittelalter fehlte das höhere wirthschaftliche Bewußtsein. Der antike Staat, wesentlich auf Eroberung, Ausbeutung fremder Völker und Sklaverei gebaut, kannte den wirthschaftlichen Begriff der Arbeit nicht, ließ also den wichtigsten productiven Factor unentwickelt. Alle rein körperliche Arbeit galt als knechtisch, auch der, welcher sich aus Noth über dies allgemeine Vorurteil hinwegsetzen wollte, konnte nicht mit der billigen Sklavenarbeit concurriren; so konnte weder der Ackerbau sich intensiv steigern, noch ein freies Gewerbe emporkommen, selbst der Handel war mit dem Makel der Unehrlichkeit behaftet, einen Realcredit gab es nicht, die nach römischer Sitte als anständig geltenden Erwerbszweige setzten für erfolgreichen Betrieb bedeutendes Vermögen voraus, so der Großhandel, die Pachtung öffentlicher Abgaben, Uebernahme ausverdungener Lieferungen, Geldgeschäfte in größerem Maßstabe; Staatsdienst, Kunst und Wissenschaft waren geachtet nur, wenn sie nicht nach Brode gingen. Demzufolge waren auch die Staatseinkünfte in erster Reihe auf Beute, Confiscation und Tribut begründet, aus diesen ward der

Schatz für außerordentliche Ausgaben gespeist. Zur Zeit der Blüte Athens bestanden drei Fünftel der Einnahmen aus den Tributen der Bundesgenossen, alle niederen Beamten waren Staatssklaven, dem Römer war der Krieg Erwerbsquelle, die Beute ward zwischen dem Heer und dem Staat getheilt. Daneben finden sich allerdings auch andere Einkünfte; so in Athen von Verpachtung von Staatsländereien, Bergwerken, Zöllen; Gerichts- und Strafgelder, namentlich aber die Kopf- und Gewerbesteuern der Schutzverwandten, welche die Bürger natürlich nicht zahlten. Als direkte Steuer für diese gab es nur die außerordentliche, Anfangs sehr selten, seit dem peloponnesischen Kriege häufiger, aber nur für Kriegszwecke vorkommende Einkommensteuer, wobei die einzelnen Klassen nach verschiedenem Maßstabe für ihr Steuerkapital (τίμημα) eingeschätzt wurden. In jeder Gemeinde wurden Ausschüsse der Wohlhabendsten, Symmorien, gebildet, welche den Steuervorschuß leisteten, den ihnen dann die übrigen Steuerpflichtigen zu ersetzen hatten. Die höchste Besteuerung der Reichen lag in der Ehrenlast der Liturgien, des Aufwandes für Feste, öffentliche Spiele, Stellung von Kriegsschiffen, wodurch dem Staate zwar keine Einnahme erwuchs, aber Ausgaben erspart wurden.

Rom ließ sehr bald den alten Grundsatz fallen, daß der Lohn der Herrschaft einzig diese selbst sei, die Unterthanenschaft ward theils Gegenstand der Ausbeutung durch die Bürger, theils ein nutzbarer Besitz des Staates. Abgesehen von der beweglichen Kriegsbeute nahm der römische Staat in den eroberten Ländern den ganzen Grundbesitz, welcher bisher den Herrschern derselben gehörte, als Privateigenthum in Anspruch. Daneben zahlten alle nicht speciell mit dem römischen Bürgerrecht oder der Steuerfreiheit beschenkten Gemeinden (civitates immunes) eine jährliche feste Geldabgabe (stipendium, tributum), oder Zehnten und Hutgelder, welche die Republik verpachtete; dasselbe geschah mit den indirekten Abgaben, den Wegegeldern und Zöllen. Dazu kamen noch die militärischen Requisitionen, von den Erpressungen und Bußen nicht zu reden. Die Einnahme, welche Rom derart aus den Provinzen zog, war somit nicht sowohl eine Besteuerung der Unterthanen in unserem Sinne, als eine den attischen Tributen vergleichbare Hebung [6]). In den Zeiten der Bürgerkriege treten die Einnahmen aus den Confiscationen hinzu, durch welche man die besiegten Gegner auch wirthschaftlich zu vernichten suchte, die Buße der afrikanischen Großhändler betrug 22 Mill. M., der von den Käufern des Vermögens des Pompejus gezahlte Preis 16 Mill. Neben diesen Einnahmequellen trat die von den Bürgern nur im Falle der Noth erhobene außerordentliche Steuer (tributum), die nach glücklich bestandenem Krieg wiedererstattet ward, ganz zurück und ist nach der Schlacht von Pydna überhaupt nicht mehr erhoben; aber auch so lange sie bestand, war sie in ungerechtester Weise vertheilt, indem allein das dominium ex jure Quiritium, nicht die Staatsländereien und Kapitalien pflichtig waren. Die Aermeren, die nur ihr kleines Ackergut hatten, mußten für ihr ganzes Vermögen steuern, ohne die Schulden in Abzug bringen zu dürfen; die Reicheren, welche außer jenem Privateigenthum noch bedeutende Kapitalien und gepachtete Staatsländereien hatten, steuerten nur mit dem kleinsten Theile ihres Vermögens, wozu noch kam, daß letztere ihre Felder durch Sklaven bestellen ließen, deren Arbeitskraft durch Kriege unberührt blieb, während für den, der seinen Acker selbst bauen mußte, jeder längere Krieg einen vollständigen Stillstand der Kultur bedeutete. Als einzige spätere direkte Steuer finden wir die vigesima hereditatum (vergl. Erbschaftssteuer). In den Provinzen dagegen bestand in der Kaiserzeit eine ausgebildete Steuerverfassung, welche dem Reiche ein bedeutendes Einkommen sicherte, aber auf den Ländern auch als schwerer Druck lastete und vornämlich zur Auflösung des Reiches beigetragen hat. Die

6) Un peuple dominateur, tel qu'étaient les Athéniens et les Romains, peut s'affranchir de tout impôt, parcequ'il règne sur des nations sujettes. Il ne paie pas pour lors à proportion de sa liberté, parcequ'à cet égard il n'est pas un peuple, mais un monarque. (Montesq. Esp. d. l. XIII. 12.)

Hauptlast war eine hohe Grundsteuer (capitatio), alle, die keinen eigenen Grundbesitz hatten, zahlten eine Kopfsteuer (census, tributum), die Beamten mußten für die bestimmte Summe ihres Districtes aufkommen und waren schon deshalb zur strengen Eintreibung genöthigt.

§ 10. Diese Abgaben blieben auch im fränkischen Reiche in den Gegenden bestehen, in welchen sich die römische Steuerverfassung erhielt, kamen aber im Fortgang der Zeit, namentlich durch die Ausbildung des Lehenswesens, in Wegfall oder gingen in andere Formen über. In erster Linie fließen die Einkünfte des germanischen Königthums aus seinem Grundbesitz, der theils aus angestammtem Familiengut, größtentheils aber aus den in den früher römischen Theilen belegenen Fiscalgütern und in den übrigen zuwachsenden Gebieten aus dem Eigenthum des bisherigen Fürstenhauses bestand, welches mit der Herrschaft an den Sieger überging. Der König erscheint eben als ein großer Grundbesitzer, dessen Land in allen Theilen des Reiches zerstreut liegt, sich durch Einziehungen, Kauf u. s. w. vermehrt, wie es durch Schenkungen und Vergabungen vermindert wird, die Wirthschaft ist eine Domänenwirthschaft im ausgedehntesten Maßstabe. Hiezu kamen, abgesehen von Geschenken, Naturalleistungen, Tributen unterworfener oder schutzbefohlener Völkerschaften, Einkünfte aus Zöllen, Hafen-, Wege-, Thor- und Brückengeldern, aus Bußen, Confiscationen, erblosen Sachen, Einnahmen, welche der Forst- und Wildbann abwarf. Wie aber die königliche Gewalt überhaupt etwas privatrechtliches in ihrem Wesen hatte, so vermischen sich diese öffentlichen Einkünfte mit denen, die der König aus Grundbesitz und herrschaftlichen Abgaben zieht, es giebt keinen Unterschied zwischen der Kasse des Staates und des Königs, Recht und Besitz des Fiscus ist eben nur Recht und Besitz des Königs.

Im Laufe der Zeit verringerte sich das königliche Krongut durch Ausbildung des Lehenswesens, Schenkungen an Große, Bisthümer und Klöster, Kriege u. s. w. immer mehr, ebenso gingen Verkehrsabgaben, Münz- und Bergrecht und alle ähnlichen Rechte des Königs, aus denen Einkünfte fließen konnten (iura regalia) mit wenigen Ausnahmen auf die Landesherren über. Damit war die finanzielle Entwicklung in die Territorien verlegt. Wie früher im Reiche, so waren auch für den Landesherrn Hauptquellen die Einnahmen aus den Domänen, die theils altes Familiengut, theils ursprünglich vom König verliehenes Amtsgut waren. Daneben bilden sich unter dem Einfluß des römischen Rechtes und des Partikularismus die Regalien aus und greifen als Abgaben vom Verkehr immer mehr in das Gebiet des Handels und der Gewerbe hinein. Ein ungeheures Gewirr der verschiedenartigsten und hemmendsten Wege-, Brücken-, Hafen-, Stapel-, Marktgelder und vor allem von Durchfuhrzöllen bedeckt das Reich. Dazu kommen die Einnahmen aus Heimfalls- und Abzugsrecht, Aemter- und Privilegienverkauf, Sporteln aller Art. Die Stände bekämpfen im einzelnen Falle oft diese Methode des Landesherrn, sich Geld zu verschaffen, leugnen aber principiell nicht, daß diese Einkünfte ein unabhängiges Recht der Landesregierung sind.

§ 11. Ein eigenartiges Bild bieten die bedeutenderen Städte, namentlich die zur Selbständigkeit gelangten [7]). Wenn wir in diesen mittelalterlichen Gemeinwesen überhaupt vielfach Vorläufer des modernen Staates sehen können, indem dieselben auch diejenigen Functionen übernehmen mußten, welche heute Aufgaben der Staatsgewalt geworden sind, so ist dies besonders auf finanziellem Gebiete der Fall. Das städtische Bedürfniß erforderte umfassende ständige wie außerordentliche Ausgaben für die Vertheidigung der Stadt, den Schutz der Bürger, öffentliche Bauten, Aufwendungen für den Verkehr. Nun besaßen die Städte zwar meist auch mehr oder weniger beträchtliches nutzbares Eigenthum an Landgütern, Forsten, Mühlen, Steinbrüchen u. s. w., aber der Ertrag desselben, sowie der in ihren Händen befindlichen Regalien reichte nicht aus für den Bedarf. So blieb nur übrig, von Allen, welche die Vortheile der Stadt genossen, eine entsprechende Beihilfe für

7) Vgl. Schönberg, Finanzverhältnisse der Stadt Basel im XIV. und XV. Jahrh. 1879.

die gemeinsamen Ausgaben zu fordern. Hier tritt also zuerst die Steuer im modernen Sinne auf, die Beitragspflicht aller Mitglieder eines Gemeinwesens für dessen Lasten nach ihrer Leistungsfähigkeit als allgemeine Bürgerpflicht, und wesentlich für den Charakter der freien Stadt im Gegensatz zur fürstlichen war eben das Recht der Selbstbesteuerung. Anfangs wurden besondere Steuern nach dem jedesmaligen Bedürfniß erhoben, bei wachsendem Bedarf ständige Abgaben, vorbehaltlich außerordentlicher nöthig werdender Zusatzsteuern. Die ordentlichen Auflagen hatten überwiegend die Natur indirekter, auf Verbrauchsgegenstände und Verkehrsakte gelegter Abgaben, als außerordentliche wählte man meist direkte Vermögenssteuern, beziehungsweise mit diesen combinirte Personalsteuern; im Laufe der Zeit wurden auch diese vielfach ständige. Reichten beide nicht aus, so nahm man den öffentlichen Credit in Anspruch, theils durch Anticipation von Einnahmen im Wege der schwebenden Schuld, theils durch Aufnahme einer fundirten Schuld in Geldrenten. Diese ganze Art des städtischen Haushaltes ließ sich nur bei Geldwirthschaft durchführen und so finden wir in den mittelalterlichen Städten zuerst eine durch eigene Organe unter gesetzlich geordneter Controle geführte Staatswirthschaft im heutigen Sinne, denn die allgemeinen Reichssteuern treten im Mittelalter nur vereinzelt auf, wie 1207 für Unterstützung des heil. Landes, bei den Hussiten- und Türkenkriegen; und die seit 1548 eingeführten Kammerziele für die Kosten des Reichskammergerichtes waren so unbedeutend, die außerordentliche Steuer der Römermonate bei Reichskriegen so unvollkommen, daß beide nicht in's Gewicht fielen; der große Plan eines finanziellen Reichsgrenzzolles (1523) scheiterte.

§ 12. Sehr langsam brach sich der Gedanke der allgemeinen Steuerpflicht und mit ihr die Geldwirthschaft in den Territorien Bahn. Zu einer Steuer waren die Landesherren als solche nicht berechtigt, sie wenden sich in dem Maße, als die Einkünfte aus Domänen und Regalien nicht mehr genügen, an die Stände, ihnen außerordentliche Beihilfen zu gewähren (adjutorium, subsidium, petitio, bede, aides), welche von den Ständen nicht nur bewilligt, sondern auch umgelegt und verwaltet werden. Der Landtag vertheilt die zu erhebende Summe auf die Steuerpflichtigen, er bestimmt die Steuereinheit, den Steuerfuß, besorgt die Erhebung durch seine Beamte und verwaltet die eingehenden Gelder durch seinen Ausschuß als Landschaftskasse, welche von der fürstlichen Kammerkasse ganz getrennt bleibt; die Regierung hat nur die ihr bewilligte Summe in Empfang zu nehmen. Für eine Zahl an und ab eintretender Fälle ward es Herkommen, daß solche Beihilfen nicht abgeschlagen werden konnten, übrigens aber behauptete sich der Charakter der Bede als eines freiwilligen Zuschusses noch lange. Nicht nur Klock in seiner Schrift de contributionibus (1634) hält den Satz fest, daß die Unterthanen blos in subsidium der Kammergüter besteuert werden sollen, sondern auch Seckendorff faßt im „Teutschen Fürstenstaat" (1656) die Steuer als ein „Extraordinaer Mittel, das die Christlichen Obrigkeiten anders nicht als in hochdringenden Nöthen begehren". Erst allmälig wird mit dem steigenden öffentlichen Bedarf durch stehende Heere und Beamtenthum, theilweise auch zufolge der Verringerung des Kammergutes die Bewilligung ständischer Zuschüsse Regel und mit dem Sinken der ständischen Rechte immer mehr Form. Wenn diese Entwicklung sich mehr oder weniger analog in den verschiedenen Staaten des Festlandes vollzieht, so sehen wir einen wesentlich andern Verlauf in England, das allein gegenüber der continentalen Zersplitterung des Lehenswesens die Staatseinheit festhielt. Allerdings sicherte sich Wilhelm I. auch einen ungeheuern Grundbesitz bei der Eroberung, aber daneben treten nicht blos Gebühren im weitesten Sinne (fines et amerciamenta) auf, sondern sehr bald wirkliche Steuern, so die Militärbefreiungssteuern (tallagia et scutagia), dann auch Einkommensteuern. England ist ferner das erste Land, das, wie einen Kataster im Domesdaybook, eine einheitliche Finanzverwaltung in dem Schatzamt (scaccarium, exchequer) erhält, welches alle Zahlungen leistet, alle Einkünfte einzieht und als Schatzgericht alle Finanzstreitigkeiten entscheidet, es

bietet das erste Beispiel eines Staatshauptbuches (rotulus annalis, great Roll of the Exchequer), in welchem alle jährlichen Einnahmen und Ausgaben verzeichnet werden. Die Magna Charta legt sodann den Grund des Steuerbewilligungsrechtes, indem sie bestimmt, daß außer den drei herkömmlichen Steuern (Lösegeld des Königs, Ritterschlag des ältesten Sohnes, Aussteuer der ältesten Tochter) keine Abgabe erhoben werden solle, „nisi per commune consilium regni nostri“. Die Könige brechen diese Zusage oft oder suchen sie durch indirekte Abgaben, Naturalrequisitionen, Verpfändungen u. s. w. zu umgehen, aber das Parlament widersteht zähe und setzt 1382 zum erstenmal die Appropriationsclausel durch, wonach das bewilligte Geld nur für den bestimmten Zweck ausgegeben werden darf. Schatzräthe des Parlaments prüfen die Einnahmen und Ausgaben. Die Bürgerkriege, der thatsächliche Absolutismus der Tudors und das verfassungswidrige Regiment der Stuarts stellen zwar diese Errungenschaften wieder in Frage, aber nach langem Kampfe siegt mit dem Thronwechsel von 1688 die Finanzhoheit des Parlamentes endgültig, gleichzeitig wird die Staatsschuld im modernen Sinne begründet, die parallel mit der Ausdehnung des britischen Kolonialreiches und seiner inneren wirtschaftlichen Entwicklung steigt.

In Frankreich dagegen herrscht seit Ludwig XIV. der Absolutismus auch auf finanziellem Gebiete, wobei die Steuerprivilegien der bevorrechteten Stände bestehen bleiben. Gleichzeitig aber wird Colbert der Schöpfer strenger Ordnung im Staatshaushalt, er vermindert wenigstens möglichst die Härten der Besteuerung, beseitigt innere Zölle und ähnliche hemmende Abgaben, legt den Grund des modernen Rechnungswesens und bringt so ohne neue Steuern Einnahmen und Ausgaben in's Gleichgewicht. Neben dieser Ordnung ist der Gedanke, welcher die Colbert'sche Finanzwirthschaft charakterisirt, die Einsicht, daß blühende Finanzen sich nur auf einen blühenden Volkswohlstand begründen lassen, während bis dahin die Kunst der Finanzmänner nur darin zu bestehen schien, möglichst viel aus dem Volke herauszupressen.

Die wissenschaftliche Erkenntniß eines rationellen Finanzwesens blieb gleichwohl bis in's 18. Jahrhundert sehr dürftig, ein Fortschritt findet sich in Klock's Schrift de aerario (1651), sofern derselbe die allgemeine Steuerpflicht betont, die Lebensnothdurft steuerfrei lassen und nur das Einkommen (fructus) besteuern will, während die beiden Delacourt's als Vertreter der holländischen Handelsoligarchie die Consumtionsabgaben vor den direkten Steuern bevorzugen, deren starke Anspannung leicht die Reicheren zur Auswanderung bewegen würde. Auch Seckendorff spricht sich für Verbrauchssteuern aus, weil dieselben unmerklich und freiwillig gezahlt würden, und wenn sie die Aermeren mehr belasteten als die Reicheren, dies sich durch höhere Löhne ausgleiche. Aber erst Montesquieu bringt 1748 im 13. Buche seines Geistes der Gesetze den Zusammenhang des Finanzwesens mit dem ganzen inneren Staatsleben, speciell mit den socialen Zuständen und der Verfassung zur Anschauung. Er zeigt die Beziehungen der Besteuerung zur Sklavenarbeit, zum Despotismus und zur Freiheit — on peut lever des tributs plus forts à proportion de la liberté des sujets — und giebt eine kurze, aber für seine Zeit bedeutsame Charakteristik der einzelnen Steuern. Gleichzeitig tritt als Reaktion gegen das Merkantilsystem die mehr speculative physiokratische Schule auf, welche aus ihrem Satz, daß die Landwirtschaft allein einen Reinertrag abwerfe, den Schluß zieht, daß aus diesem allein der Staatsaufwand bestritten werden könne [8]). Systematisch entwickelt diese Ansichten namentlich Quesnay in seinem Tableau économique und den Maximes générales. Praktisch sucht Turgot auf physiokratischer Grundlage für die Reform der Finanzen zu wirken, erreicht aber wesentlich nur eine freiere Bewegung des Handels und der Gewerbe und scheitert in seinen weiteren Absichten an der Coalition der privilegirten Interessen.

8) Que l'impôt soit établi immédiatement sur le produit net des bien-fonds et non sur le salaire des hommes, ni sur les denrées. (Quesnay Max. V.)

Die französische Revolution unternimmt eine Regelung der Finanzen nach physiokratischen Grundsätzen, deren Durchführung sich aber sofort als unmöglich erweist; auch die successive Wiederherstellung andrer direkter Steuern vermag nicht den Bankerott aufzuhalten, aus dem erst Napoleon das Land rettet durch ein umfassendes indirektes Steuersystem, welches neben den direkten vier Hauptertragssteuern (Grundsteuer, Thür- und Fenstersteuer, Personal- und Mobiliarsteuer und Gewerbesteuer) fortan die Grundlage der französischen Finanzen geblieben ist.

In England tritt 1784 William Pitt als Finanzreformer nach rationellen Grundsätzen auf, indem er den Zolltarif in liberalem Sinne revidirt und die Einkommensteuer einführt.

§ 13. Bereits zuvor, 1776, unternimmt es A. Smith in seinem Wealth of Nations, Buch V, eine Staatswirthschaftslehre in Bezug auf die Besteuerung aufzustellen und wird damit der Begründer der Finanzwissenschaft im heutigen Sinne, daß die Gesetze der Volkswirthschaft den Gesetzen über Steuern zu Grunde liegen müssen. Freilich verwirft er einseitig alles Einkommen des Staates aus eigenem Besitz und Erwerb, seine Finanzwissenschaft ist nur Steuer- und Staatsschuldenlehre, aber er faßt zuerst den inneren Zusammenhang der einzelnen Steuern, welche auf eine oder mehrere der drei Einnahmequellen, Rente, Gewinn und Lohn, fallen müssen und giebt diesem Zusammenhang Ausdruck in seinen berühmten vier Steuerregeln, von denen zwar die erste und wichtigste, in welcher er die Beitragspflicht nach Verhältniß des Vermögens gleichstellt mit der nach Verhältniß der Einkünfte, als überwunden zu betrachten ist, die aber gleichwohl epochemachend gewirkt haben, denn gerade bei der Finanzwirthschaft kommen die psychologisch-sittlichen, nationalen und geschichtlichen Factoren weniger in Betracht, welche Smith im Wirthschaftsleben überhaupt entschieden unterschätzte. Nimmt man hierzu die reiche Ausstattung seiner Ausführungen mit Beispielen aus der positiven Finanzgesetzgebung, sowie die bewundernswürdige Feinheit der Methode, mit welcher ein vielfach unsicheres und sehr lückenhaftes Material verwerthet wird, so wird man auch nach der finanziellen Seite die Verdienste Smith's kaum hoch genug anschlagen können. Seine englischen Nachfolger haben die Finanzwissenschaft nicht erheblich gefördert, sie wurzelten zu sehr in den Parteigegensätzen ihres Landes, erst J. St. Mill unternahm es, das Werk seines großen Vorgängers den erweiterten Kenntnissen und fortgeschrittenen Ideen der Jetztzeit anzupassen. Er behandelt in England zuerst die Volkswirthschaft als ein mit dem übrigen nationalen und socialen Leben in enger Beziehung stehendes Gebiet und von diesem Gesichtspunkt haben die Kapitel 2—8 des V. Buches seiner Principles of political economy in ihrer Art für die Besteuerung ähnliche Bedeutung wie das Buch V von Smith. England hat daneben den Vortheil einer Reihe bedeutender Finanzminister, unter denen namentlich Peel und Gladstone zu nennen sind, welche dem Staatshaushalt eine für die Verhältnisse des Landes nahezu vollkommene Gestalt gegeben, seinen Credit neu begründet und in ihren Reden eine Fundgrube geläuterter, finanzieller Erkenntniß geliefert haben. Auch Frankreich hat in der Neuzeit sehr tüchtige Finanzminister gehabt, obwohl die elastische Kraft seiner Finanzen viel weniger auf einem rationellen System als auf dem großen Reichthum des Landes beruht; auf wissenschaftlichem Gebiete dagegen zeigt es keine Leistungen ersten Ranges bis zu P. Leroy-Beaulieu's obengenanntem Werke, das zu den bedeutendsten der Gegenwart gehört, freilich deutsche Verhältnisse nur unvollkommen berücksichtigt.

§ 14. In Deutschland wird es mit dem aufgeklärten Absolutismus Grundsatz, daß die Regierung als Obrigkeit berechtigt ist, von allen Unterthanen aus Bürgerpflicht Steuern zu fordern, wobei indeß immer noch zahlreiche Steuerbefreiungen und Bevorzugungen bestehen bleiben. Aber während dieser Grundsatz bei den großen preußischen Fürsten, die mit der ständischen Mißwirthschaft und der Verkommenheit der städtischen Finanzverhältnisse

aufräumen, durch ausgleichende Gerechtigkeit, strenge Ordnung und Sparsamkeit begrenzt wird, herrscht in den kleineren Staaten vielfach Willkür und ein enger Regalismus. Daneben geht der Streit über indirekte und direkte Besteuerung, oder wie man damals sagte Accise und Contribution, mit allmäligem Ueberwiegen der ersteren bis zur Regie Friedrichs II., während die letzteren noch immer sehr gegen die Domäneneinkünfte zurückstehen. Die Regie, welche Friedrich in der besten Absicht, um die nothwendigen Lebensmittel für die unteren Klassen zu entlasten, namentlich für Tabak und Kaffee einführte, begegnete übrigens heftigem Widerstand. Das Generaldirectorium warnte 1763 nachdrücklich vor der abenteuerlichen und unausführbaren Nachahmung ausländischer Einrichtungen und als der König seinen Willen doch mit französischen Beamten durchsetzte, riefen der Druck und die Plackereien des Monopols so lebhaften Unwillen hervor, daß seine Aufhebung unter Friedrich Wilhelm II. allgemein als Befreiung begrüßt wurde.

Der erste Schriftsteller, welcher ein rationelles Finanzsystem aufstellt, mit Grundsätzen, gegen die auch vom heutigen Standpunkt der Finanzwissenschaft wenig zu erinnern sein dürfte, ist G. H. v. Justi (1766)[9]), J. Möser, den Roscher den größten deutschen Nationalökonomen des 18. Jahrh. nennt, hat finanzielle Fragen wenig erörtert. Die ersten Vertreter der Smith'schen Lehren in Deutschland, wie Kraus, zeigen wenig Selbständigkeit, mehr thut dies in finanziellen Fragen Graf Julius Soden (1811), so undurchführbar sein Project einer einzigen, allgemeinen Productensteuer ist. Wahrhafte finanzielle Einsicht findet man in dieser Zeit vornämlich bei den großen Staatsmännern, denen Preußen seine Wiedergeburt verdankt. Stein, Schön, Niebuhr waren Volkswirthe ersten Ranges; an der englischen Nationalökonomie gebildet, sind sie durch die Schule der Praxis von allem Doctrinarismus befreit. Stein's finanzielle Denkschriften sind mustergültig, Niebuhr's Beleuchtung der Finanzfragen in der französischen Revolution bleibt noch heute das beste, was darüber gesagt ist, neben ihm ist Fr. Gentz in seiner früheren Periode zu nennen mit seiner Uebersetzung und Commentirung von Ivernois Geschichte der französischen Finanzverwaltung (1797) und seiner Schrift über die Pitt'sche Finanzverwaltung.

Nach Herstellung des Friedens suchten die Regierungen ihre durch die langen Kriege zerrütteten Finanzen herzustellen, aber mit sehr verschiedenem Erfolge. Während Rußland und Oesterreich wesentlich im bisherigen Geleise blieben und aus Deficit und Zwangscours kaum herauskamen, begründete Preußen durch Neuordnung seines Steuerwesens und weise Sparsamkeit ein Finanzsystem, welches den wesentlichsten Anforderungen für seine wirthschaftliche Erstarkung entsprach. Die bedeutsamste Erscheinung in diesem System war der Zolltarif von 1818, welcher mit einer damals unerhörten Freisinnigkeit zum erstenmale in Europa den bisher allgemeinen Grundsatz hoher Schutzzölle durchbrach und die Grundlage des Zollvereins ward, der, durch den Vertrag mit Hessen-Darmstadt 1828 begonnen, allmälig unwiderstehlich alle deutschen Staaten in seine Kreise zog. Der günstige Einfluß dieses Tarifes auf Handel, Gewerbfleiß und Ergiebigkeit der Einnahme, erregte bald allgemeine Aufmerksamkeit, aber erst in den vierziger Jahren folgte England dieser Politik; dann freilich um so entschlossener, so daß sein Tarif bald nur aus wenigen ergiebigen Finanzzöllen bestand, während die Wiedereinführung der 1816 abgeschafften beweglichen Einkommensteuer das Mittel gewährte, das Gleichgewicht des Budgets herzustellen. Frankreich beharrte auf dem napoleonischen Steuersystem, speciell auf prohibitiven Schutzzöllen, bis 1860 durch den Handelsvertrag mit England ein Umschwung begann, welcher den Anstoß gab zu einer allgemeinen Herabsetzung der Zölle der meisten Staaten Europas, es ist die Aera der liberalen Handelsverträge, von der sich wesentlich nur Spanien und Rußland fernhielten, während in den Vereinigten Staaten der Norden den Bürgerkrieg zur Ein-

9) Vgl. Roscher, S. 461 ff.

führung hoher Schutzzölle benutzte. In Europa trat eine rückläufige Bewegung erst mit dem deutschen Tarif von 1879 ein, nachdem wenige Jahre zuvor Fürst Bismarck die Beschränkung auf wenige ergiebige Finanzzölle als das richtige Ziel hingestellt hatte.

Im übrigen Steuerwesen sind für die neuere Zeit noch zu erwähnen: die mit Ausnahme Englands wohl allgemeine Einführung der Rübenzuckersteuer, welche durch die Verdrängung des Colonialzuckers nothwendig wurde; die Ausbreitung der Einkommensteuer, neben den Ertragssteuern, über die meisten festländischen Staaten mit Ausnahme Frankreichs und Rußlands; in Deutschland die einheitlichere Gestaltung der Verzehrungssteuern, welche erst durch die Begründung des Reiches möglich ward, aber durch die Sonderstellung der Südstaaten noch beeinträchtigt wird.

Für die Zeit von 1815—48 bietet J. G. Hoffmann's Lehre von den Steuern den Ausdruck der preußischen Staatspraxis im besten Sinne, während Rau, der von Roscher „der Volkswirthschaftslehrer der gut regierten Mittelstaaten" genannt wird, in seiner Finanzwissenschaft weniger eigenthümlich, aber von viel umfassenderem Wissen erscheint. Das bedeutendste Werk dieser Periode ist wohl das von Nebenius über den öffentlichen Credit, welches Schärfe der Wissenschaft mit dem praktischen Blick des Staatsmannes verbindet, das gleiche gilt für die spätere Zeit von den Schriften des Frhrn. v. Hock (die öffentlichen Abgaben und Schulden 1863; die Finanzverwaltung Frankreichs 1857; die Finanzen der Vereinigten Staaten 1867); eine ähnliche Darstellung des britischen Steuerwesens gab Vocke. Unter den neuesten systematischen Darstellern sind zu nennen: L. v. Stein (Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 4. Aufl. 1878) von geistreicher, aber oft fraglicher Systematik und Originalität; A. Wagner durch seine Bearbeitung der Rau'schen Finanzwissenschaft, bis jetzt 2 Bde.; Pfeiffer, die Staatseinnahmen, 2 Bde. 1865. Als das bedeutendste Werk aber, selbst wenn man nicht überall den Ansichten des Verfassers beipflichten kann, ist wohl anzusehen: Schäffle, die Grundsätze der Steuerpolitik, 1880. Daneben zahlreiche Monographieen von Nasse, Wagner, Held, Neumann u. A.

II.

Die Staatsausgaben.

Von

F. Heinrich Geffcken.

Bluntschli, St.W. X. S. 78 ff. Wagner, F.W. I. Erstes Buch. Stein, F.W. Zweites Buch. E. Pfeiffer, vergleichende Zusammenstellung der europäischen Staatsausgaben. 2. Auflage 1877.

§ 1. Die Staatsausgaben sind der in Geld ausgedrückte Bedarf der Gesammtheit für Zwecke der Gesammtheit. Allerdings kann die Regierung auch Aufwendungen in Naturalien machen, z. B. Holz aus Staatsforsten anweisen, indeß müssen solche Verwendungen, die wenig bedeutend sind, im Budget in Geld ausgedrückt werden, durchweg wird die Ausgabe in Geld geleistet, sei es, um persönliche Leistungen zu vergüten oder Sachgüter zu kaufen, oder endlich Schulden zu verzinsen und zu bezahlen.

§ 2. In den staatlichen Anfängen sind die Ausgaben unbedeutend, weil die Ansprüche an den Staat sehr bescheiden sind und noch keine Theilung der Arbeit eingetreten ist. Der Jäger, der Landmann ist zugleich Krieger, der Fürst Anführer und Richter. Bei weiterer Entwicklung bestreitet der König aus den ihm überwiesenen Domänen nicht blos die sachlichen, sondern auch die öffentlichen Bedürfnisse, dazu kommen dann sachliche Leistungen, Zehnten von Feldfrüchten und Vieh, die zuerst der Kirche, dann auch dem Staate zugesprochen werden und in dem Maße als die Ausgaben mit den Bedürfnissen wachsen, regelmäßige Geldabgaben. Diese steigen auf dem Festlande besonders durch den Sieg des Königthums über die Stände, die Einführung stehender Heere und des Beamtenthums und der Verminderung der Domänen, ein neues Element tritt sodann in der öffentlichen Schuld, ihrer Verzinsung und Amortisirung hinzu. Man kann indeß nicht sagen daß diese Steigerung wesentlich in der Willkür des absoluten Königthums liege, sie findet thatsächlich am stärksten da statt, wo die Ausgaben der gesetzgebenden Gewalt, d. h. der Mitbewilligung der Volksvertretung unterworfen sind. 1688 betrug der englische Staatsaufwand 1½ Mill. £, 1815: 55 Mill. und ganz besonders sind die Ausgaben in neuester Zei tgewachsen, wo mit Ausnahme Rußlands und der Türkei alle Ausgaben der Controle der Volksvertretung unterliegen. Es kommt dabei allerdings der gesunkene Geldwerth in Betracht, auch stehen in manchen Staaten den Ausgaben große Einnahmen aus eigenem Besitz und Erwerb gegenüber, nicht nur aus Domänen und Bergwerken, sondern namentlich auch aus Eisenbahnen. Im Ganzen aber beruht die Steigerung der Ausgaben auf den wachsenden Bedürfnissen des Staates und zu nicht geringem Antheil auf den Erfordernissen der öffentlichen Schuld. Die Ausgaben aller europäischen Staaten betrugen ohne Localabgaben nach den letzten Budgets über 12 Milliarden M. 1865: 9185 Mill., also eine Steigerung von fast 22 %, so daß bei einer Bevölkerung von 310 Mill. 39 M. auf

den Kopf kommen. Diese Ausgabe vertheilt sich freilich verschieden auf die einzelnen Staaten. Es betrug das Budget der Länder des heutigen

Deutschen Reichs	1865:	637	Mill. M.	1879:	1321 Mill.
Frankreichs	„	1890	„ „	„	2384 „
Englands	„	1350	„ „	„	1710 „
Oesterr.-Ungarns	„	1041	„ „	„	1225 „
Rußlands	„	1032	„ „	„	2150 „
Italiens	„	726	„ „	„	1130 „
Belgiens	„	136	„ „	„	217 „
Schwedens	„	42	„ „	„	90 „

§ 3. Der Inhalt der Staatsausgaben fällt zusammen mit den Aufgaben der Staatsverwaltung, um die ersteren richtig zu normiren, muß man also wissen, welche Zwecke die Verwaltung berechtigt ist in ihr Bereich zu ziehen. Die Thätigkeit derselben aber wechselt nach den Umständen, die Bedürfnisse jedes Staates sind so verschieden wie die Art ihrer Befriedigung, um die Ausgaben desselben zu prüfen, muß man also in seine Bedürfnisse, je nach den Zwecken seiner Verwaltungszweige, eingehen. Dies ist unstreitig Aufgabe der Landesvertretung jedes Staates, aber nicht einmal die des Finanzministers, der nur die Ansprüche der Verwaltungszweige nach den verfügbaren Mitteln controliren muß. Noch weniger kann dies Aufgabe der Finanzwissenschaft sein, sie hat sich darauf zu beschränken, die Grundsätze aufzustellen, welche stets und bei allen öffentlichen Ausgaben beobachtet werden müssen, wenn die Finanzen in gutem Zustand bleiben sollen und welche Gesichtspunkte maßgebend für die richtige Beurtheilung der Ausgaben eines Landes sein müssen. Solche Gesichtspunkte sind:

1) Wenn im wirthschaftlichen Leben nur das ein richtiger Verbrauch ist, welcher zur Reproduction befähigt, so sind auch nur die Staatsausgaben berechtigt, welche die Gesammtheit zu neuem Erwerb kräftigen, und zwar muß diese Wirkung mit dem möglichst geringen Aufwand erzielt werden. Die Finanzverwaltung soll handeln wie die Natur es macht, welche überall die überflüssige Feuchtigkeit von Boden und Pflanzen auffaugt und sie denselben in befeuchtendem Thau und Regen wiedergiebt. Jede Ausgabe ohne entsprechenden Nutzen für die Gesammtheit soll ausgeschlossen sein. Man unterscheidet wohl in einem andern Sinne zwischen productiven und unproductiven Ausgaben und nennt erstere solche, welche eine direkte Einnahme oder Verzinsung des Anlagekapitals bringen, indeß ist diese Terminologie wenig glücklich. Man übersieht dabei, daß die erzielte Geldeinnahme doch nur wieder für andere öffentliche Zwecke verwendet werden kann und daß jede richtige Staatsausgabe productiv ist, weil sie irgend eine Bedingung der individuellen Productivität enthält und letztere sichert. Die scheinbar unproductivste Ausgabe, die für das Heer, ist doch sehr productiv, insofern sie der Gesammtheit erst die Sicherheit giebt, ihrer friedlichen Arbeit nachgehen zu können, ohne einen Angriff fürchten zu müssen, der vielleicht in wenigen Wochen alle Früchte jahrelangen Fleißes zerstört. Ebendeshalb wird aber die Ausgabe unproductiv in dem Maße als sie den zur wirksamen Vertheidigung nöthigen Aufwand überschreitet. Die dynastischen Kriege des zweiten Kaiserreichs waren sehr unproductiv, die Kosten der preußischen Militärreorganisation erwiesen sich als sehr productiv.

2) Sind die Ausgaben allein gerechtfertigt, welche die Erwerbsfähigkeit der Gesammtheit steigern, so dürfen sie nie so groß werden, daß dadurch die Kapitalbildung in der Privatwirthschaft gehindert wird. Wie erwähnt, giebt es hier Ausnahmen; wenn es sich um die Behauptung der Existenz handelt, ist keine Ausgabe zu groß, aber dieselben preußischen Staatsmänner, welche 1813 nicht zögerten, den letzten Mann und den letzten Thaler einzusetzen, schränkten nach dem Frieden die Ausgaben auf das äußerste ein, um

dem Lande die Möglichkeit der Erholung zu geben. Erst durch innere wirthschaftliche Erstarkung wurde Preußen fähig, seine spätere große Politik der Einigung Deutschlands durchzuführen. Das Gegenbild zeigt Oesterreich nach 1852. Als die Revolution den Bestand des Reiches bedrohte, war es berechtigt, daß die Regierung für denselben alle Kräfte anspannte, aber der Absolutismus der Folgezeit mit einer Reihe unglücklicher Kriege brachte den Staatshaushalt in vollständige Verwirrung. Wenn die Schulden stetig steigen, also immer mehr Volkskapital unproductiv absorbirt wird, wenn dem Einzelnen das, was er über die Nothdurft hinaus erwirbt, zum großen Theile durch Steuern abgenommen wird, so wird die Privatthätigkeit gelähmt. Nichts steigert den wirthschaftlichen Pessimismus so wie Mißverwaltung der Finanzen.

3) Wenn der Gesichtspunkt maßgebend sein muß, daß die Beitragspflicht der Einzelnen für öffentliche Ausgaben nicht zu stark angespannt werden darf, so darf man doch nicht in den umgekehrten Fehler verfallen, die Wohlfeilheit als das Kriterium einer guten Staatsverwaltung anzusehen. Es gilt auch von ihr vielmehr der Satz, daß die beste Qualität einer Sache die wohlfeilste ist, es kommt darauf an, was für die Ausgabe geleistet wird. Mit Recht sagt Stein (F.W. S. 137): „Es giebt eine wirthschaftliche Sparsamkeit auch in den Staatsausgaben, welche alles, was durch den wahren Zweck der Ausgabe nicht bedingt ist, mit voller Kraft bekämpft; aber die unwirthschaftliche Sparsamkeit ist auch im Staate diejenige, welche den Zweck dem Mittel opfert. Die wahre staatsmännische Sparsamkeit ist nicht diejenige, welche überhaupt möglichst wenig ausgeben will, sondern diejenige, welche das Maß der Ausgabe nach dem Werthe des Zweckes zu bestimmen weiß." Dies gilt speciell auch von der Besoldungsfrage und zwar für alle Zweige des Staatsdienstes. Hohe Anforderungen an die Tüchtigkeit der Beamten kann man erfolgreich nur machen, wenn man dieselben auskömmlich stellt, durch unweise Kargheit gefährdet man nur die Wirksamkeit des Dienstes und bekommt Beamte, für welche auch ihre schlechte Besoldung noch zu hoch ist. Von allen Verwaltungen ist ziffermäßig die türkische die wohlfeilste, aber für das, was sie leistet, ist sie weit theurer als die Englands oder Preußens. Wenn daher mit der fortschreitenden Entwicklung eines Volkes auch die Ausgaben für die Verwaltung steigen, so bedeutet das bei richtiger Leitung derselben nur, daß es eine größere Summe für eine wesentliche Bedingung seines Fortschritts ausgiebt. Ueberhaupt aber vermehren sich die Aufgaben mit fortschreitender Gesittung außerordentlich, selbst da, wo nicht die falsche Tendenz herrscht, die Staatsthätigkeit übermäßig auszudehnen; zahlreiche Functionen der Regierung werden heute von den Bürgern als nothwendig, ja selbstverständlich betrachtet, von denen frühere Zeiten bei geringerer Culturentwicklung nichts wußten und dementsprechend müssen auch die Ausgaben steigen. Die Höhe der Staatsausgaben an sich läßt also noch nicht beurtheilen, ob die Mittel des Landes gut verwendet werden oder nicht. Man muß vielmehr erst wissen

a) wofür das Geld ausgegeben wird. Es ist ein großer Unterschied, ob ein starker Theil der Einnahme mit Verzinsung unproductiver Schulden an auswärtige Gläubiger weggeht oder ob dieselbe Summe für Wegebauten, öffentlichen Unterricht und andere productive Zwecke ausgegeben wird;

b) welchen Grad der wirthschaftlichen Entwicklung das betreffende Land hat, nur nach dem Volkswohlstand lassen sich die Staatsausgaben beurtheilen. England und Frankreich bringen mit Leichtigkeit ein Ausgabebudget auf, das für Deutschland bei stärkerer Bevölkerung drückend sein müßte, für Rußland bei mehr als doppelter Volkszahl unerschwinglich wäre. Frankreich hat die Welt erstaunt durch die Leichtigkeit, mit der es den 1871 nothwendig werdenden gewaltigen Mehraufwand getragen hat, England, das 1688 unter einer Ausgabe von 1½ Mill. £ seufzte, hatte dieselbe 1792 ohne besonderen Steuerdruck auf 20 Mill. gesteigert und trägt jetzt ein Budget von 85 Mill. ohne Beschwerde;

als Peel die Einkommensteuer 1842 einführte, brachte jeder vom £ erhobene Penny weniger als 1 Mill. £, jetzt ist der Ertrag des Penny etwas über 2 Mill., das steuerpflichtige Einkommen des Volkes ist also auf mehr als das Doppelte gestiegen. Wenn demnach mit dem Wachsen des Volksvermögens die Ausgaben steigen, so ist das an sich nicht zu tadeln, das maßgebende ist das Verhältniß von Mittel und Zweck, die Opfer, die in der Gewährung der ersteren liegen, müssen durch die Vortheile der Erreichung des letzteren reichlich aufgewogen werden. Es muß bei der Bemessung der Ausgaben das negative Princip weiser Sparsamkeit und das positive einsichtiger Befruchtung der Erwerbsfähigkeit der Staatsbürger zusammentreffen und auch auf finanziellem Gebiete gilt, daß der der größte Staatsmann ist, der mit verhältnißmäßig geringen Mitteln das meiste leistet.

4) Man kann auch nicht sagen, daß der Staatsaufwand nur einen gewissen Procentsatz vom Volkseinkommen, z. B. 15 % betragen dürfe, denn es kommt sehr wesentlich darauf an, aus welchen Quellen die Staatseinnahmen fließen, ob, wie z. B. in England, so gut wie ganz aus Steuern oder ob daneben ein umfassender Eigenerwerb des Staates aus Domänen, Bergwerken, Eisenbahnen u. s. w. in Betracht kommt, wie in Preußen, ob, wie dies Jahre lang in Holland der Fall war, ein bedeutender Theil der Ausgaben durch Ueberschuß colonialer Kultivation gedeckt wird.

5) Es kommt nicht blos darauf an, ob eine Ausgabe an sich gerechtfertigt ist, sondern mit jeder Ausgabe kommt die Zweckmäßigkeit aller übrigen Ausgaben wieder in Betracht. Bei Entstehung einer neuen dringlichen Ausgabe werden vielleicht andere weniger nothwendige, die früher ganz gerechtfertigt waren, nicht mehr zu vertheidigen sein. Kann das Land die neue Mehrausgabe nicht aufbringen, ohne an seinem Wohlstand Schaden zu leisten, so müssen die bisherigen Ausgaben ermäßigt werden. Ebendeshalb ist bei dem Ausgabebudget genaue Specialisirung nothwendig, denn nur dadurch kann die Volksvertretung wirklich klaren Einblick in die finanzielle Lage des Staates gewinnen. Eine ehrliche, einsichtige Regierung, der es nicht blos darum zu thun ist, sich augenblicklich Geld zu verschaffen, muß selbst den Wunsch haben, sich einer wohlunterrichteten Vertretung gegenüber zu befinden, denn nur bei einer solchen wird sie nicht dem Mißtrauen begegnen, das da entsteht, wo man den Zusammenhang der Dinge nicht durchschaut und deshalb absichtliche Verschleierung vermuthet; nur dann wird das Andringen auf Nachlaß von Steuern oder größerer Leistungen die vernünftigen Grenzen nicht überschreiten und das Parteiinteresse in den richtigen Schranken gehalten werden können. Wo, wie unter dem zweiten Kaiserreich, die Ausgaben en bloc nach Ministerien votirt wurden, wo willkürliche Uebertragungen von einem Posten auf den andern (virements) gestattet sind, da ist keine Controle der Volksvertretung möglich. Diese Specialisirung nach Verwaltungszweigen führte auf dem Festland zuerst Necker in seiner Schrift durch: de l'administration des finances en France (1785).

6) Bei den als nöthig anerkannten Ausgaben wird es immer wünschenswerth sein, daß sie innerhalb des Landes geschehen, so weit nicht der Zweck der Ausgabe darunter leidet. Es ist z. B. bei der Staatsschuld ein großer Unterschied, ob ein Land dieselbe bei seinen eigenen Angehörigen contrahirt hat und diesen die Zinsen zahlt, wie England und Holland, oder ob es ständig große Summen an auswärtige Gläubiger remittiren muß, wie Rußland und Oesterreich. Ausführung von Staatsunternehmungen durch die heimische Industrie werden diese fördern, also reproductiv wirken, aber andrerseits würde es ein falscher Patriotismus sein, im Inland theurer oder schlechter zu kaufen, also den Zweck der Ausgabe zu schädigen, sofern man nicht ein gewisses Opfer in dieser Hinsicht aus anderen gewichtigen Gründen zu bringen berechtigt ist. Sodann kommt es darauf an, wie die Staatsausgaben sich über das Staatsgebiet vertheilen. Im Mittelpunkt desselben werden sie naturgemäß hoch sein, weil in der Hauptstadt der Hof und die höchsten Civil- und Mi-

litärbehörden residiren, allgemeine Landesanstalten sich concentriren, eine besonders hohe Quote der Schuldzinsen zur Auszahlung gelangen wird; aber das Verhältniß, in dem dies geschieht, ist doch sehr verschieden. In einem straff centralisirten Lande wie Frankreich betrugen 1846 im Seinedepartement die Ausgaben 527, die Einnahmen ohne Zölle nur 129 Mill., das übrige Land mußte die Differenz tragen. In Oesterreich hatten nach Wagner (F.W. I. S. 51) 1862 die Provinzen für die Centralausgaben 199,3 Mill. Fl. zu leisten, während für sie und in ihnen 86,9 Mill. verwendet wurden. In einer föderativen Republik wie die Schweiz dagegen wird der Procentsatz der in Bern zur Ausgabe gelangenden Summen wenig höher sein als in Genf oder Zürich.

7) Um ein zutreffendes Urtheil über die Höhe der Staatsausgaben zu haben, müssen selbstverständlich in föderativen Staatsbildungen die Ausgaben der Bundesgewalt mit denen der Einzelstaaten zusammengerechnet werden. In Staatenbünden d. h. nur völkerrechtlich, wenn auch dauernd unter einander verbundenen Staaten, besteht allerdings entsprechend der geringen Competenz der Bundesgewalt kaum ein wirkliches Budget derselben. Die Bundesausgaben werden durch Beiträge der einzelnen Staaten nach gewissem Vertheilungsmodus (Matrikularbeiträge) gedeckt und erscheinen in deren Budgets als ihre Ausgaben. Anders in Bundesstaaten, wo die Centralgewalt eine selbständige Stellung und Gesetzgebung gemäß den ihr übertragenen wichtigeren Functionen hat, hier bedarf sie eines eigenen Haushaltes und einer selbständigen Finanzverwaltung, wofür ihr bestimmte Einnahmequellen überwiesen werden, die aus dem Haushalt der Einzelstaaten ausscheiden. Die Größe der Bundesausgaben hängt naturgemäß von der der Aufgaben ab, welche der Centralgewalt zugewiesen sind. Stets dazu gehören werden die Landesvertheidigung, die auswärtige Vertretung und die gemeinsame Schuld, von inneren Angelegenheiten solche, welche einheitliche Regelung und Verwaltung erfordern, wie Münze, Post- und Telegraphen [1]), Patentamt, höchstes Gericht. Der Aufwand für die einzelnen Zweige hängt natürlich von der Größe und Natur des Staates ab, die kleine neutralisirte Schweiz giebt für ihr Militär nur $12^1/_2$ Mill. Frcs. aus, Flotte und Heer kosten die Vereinigten Staaten $51^1/_2$ Mill. Dollars, dem deutschen Reich 452 Mill. M., dagegen zahlt dieses für seine öffentliche Schuld nur $10^3/_4$ Mill. M., während dieser Posten im amerikanischen Budget noch 88 Mill. Doll. aufweist. Im deutschen Reich betrug das Ausgabebudget desselben 1878/79 536,497,000 M., das aller Gliederstaaten zusammen rund 835,200,000. (Gerstfeld, Beitr. zur Reichssteuerfrage Tab. 2.) In der Schweiz bezifferten sich nach der Abrechnung von 1876 die Bundesausgaben auf netto 18,303,499 Frcs, die der Cantone auf 44,103,073 Frcs. In Österreich-Ungarn, welches als Real-Union nur die Armee und Marine, die auswärtige Vertretung und die Verwaltung der gemeinsamen Finanzen als Ausgaben für die Gesammtmonarchie beibehalten, weist deren Budget für 1880: 114,029,623 Fl. auf, 425,551,008 Fl. für Cisleithanien und 259,499,408 Fl. für Transleithanien. In der schwedisch-norwegischen Personal-Union besteht überhaupt kein gemeinsames Budget.

8) Der öffentliche Bedarf beschränkt sich nicht auf den Staatsbedarf, neben demselben kommen die Ausgaben der Selbstverwaltungskörper in dem Maße in Betracht, als die Aufgaben dieser engeren und weiteren Gesammtwirthschaften sich steigern und demgemäß finanzielle Mittel erfordern; vielfach ist gerade in neuerer Zeit der Bedarf dieser Localverbände, namentlich der Gemeinden viel rascher gestiegen, als der des Staates. Diese örtlichen Lasten aber vertheilen sich im Gegensatz zu den Anforderungen des Staates sehr ungleich über das Land und wenn daher die Klage über Steuerdruck oft weit mehr auf der Höhe der Gemeinde, als der Staatsabgaben beruht, so giebt die Summe aller in einem Staate geleisteten Ausgaben der lokalen Verbände nur einen sehr relativen Anhalt

1) Bayern u. Württemberg haben im deutschen Reich allerdings für die beiden letzteren ihr Sonderrecht erhalten.

über die wirkliche Belastung der Einzelnen, ganz abgesehen von ihrer wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit. Die Ausgaben der Gemeinden, Kreise, Bezirke, Provinzen beruhen entweder auf gesetzlich allgemein vorgeschriebenen Leistungen oder sind freiwillig aus Zweckmäßigkeitsrücksichten übernommen. Unter den ersteren finden sich solche, bei denen die Selbstverwaltung innerhalb ihrer Grenzen nur gewisse staatliche Functionen übernimmt, z. B. Quartierleistung für die bewaffnete Macht, Unterhaltung der Standesämter, Veranstaltung für Wahlen zur Landesvertretung, statistische Aufnahmen, Veranlagung und Erhebung von Staatssteuern. Eine zweite Gruppe gesetzlicher Leistungen bilden solche, welche den Localverbänden in ihrem eigenen Interesse auferlegt sind, Sicherheitspolizei, Haftpflicht für Schäden bei Aufruhr, Armenpflege, Volksschulunterricht, Straßen und Wasserbauten, Irrenhäuser u. s. w. Diesen beiden Kategorieen gegenüber ist der Kreis der freiwillig übernommenen Leistungen kein fest begrenzter und demgemäß auch das Ausgabebudget beweglich. Was in der einen Gemeinde zum Gegenstand öffentlicher Fürsorge gemacht ist, bleibt in der andern oft noch lange den Privaten überlassen, z. B. Abfuhr von Fäkalstoffen, Straßenreinigung und Beleuchtung u. s. w. Je lebhafter und verzweigter sich das privatwirthschaftliche Getriebe entwickelt, desto mehr pflegt auch der Kreis der Communal-Verwaltungsgaben zu wachsen. Man findet, daß Leistungen der Privaten billiger oder besser durch das Gemeinwesen besorgt werden. Das engere Zusammenleben, die Ausdehnung der Stadt erzeugen ganz neue, bisher nicht gefühlte Bedürfnisse, eben deßhalb zeigen die ländlichen Gemeinden in dieser Beziehung stabilere Verhältnisse, während die größeren Verbände, wie der Kreis, sich den steigenden Anforderungen wirthschaftlicher und politischer Entwicklung nicht entziehen können. Das Wachsen des Aufwandes der Selbstverwaltungskörper ist an und für sich so wenig eine bedenkliche Erscheinung, als das der Staatsausgaben, vielmehr nur eine Folge steigender Entwicklung und wenn die größeren Ausgaben für Zwecke der Volkswirthschaft und Bildung gemacht sind, so werden sie auch die Steuerfähigkeit der Angehörigen des Lokalverbandes erhöhen. Aber freilich muß das rechte Maß dabei innegehalten werden, die Steigerung der Aufgaben darf nicht zu plötzlich geschehen, der öffentliche Bedarf nicht auf Kosten noch wesentlicherer privater Bedarfe, nicht durch Steuerüberbürdung zur Befriedigung gelangen, in dieser Beziehung bieten in neuerer Zeit viele industrielle und Großstädte allerdings bedenkliche Erscheinungen, indem die Gemeindesteuern auf das doppelte und dreifache der Staatssteuern gestiegen sind und zwar sowohl zu Folge erhöhter gesetzlicher Anforderungen als freiwilliger Aufwendungen. Nach Dieterici betrug in Preußen 1849: der Communalaufwand 53 Mill. M., 1857 schon 58 Mill. und 1876 gaben nach Herrfurths Berechnungen (Engel's Statist. Zeitschr. 1879) 56 Gemeinden von mehr als 20,000 Einw. allein 186 Mill. M. aus, also das Dreifache aller Gemeindeausgaben von 1850, der Communalbedarf der Städte über 10,000 Einw. ist seit 1868 durchgängig um mindestens 25% gestiegen, theilweise noch viel mehr, in Berlin wuchsen die städtischen Steuern von 8,38 M. p. K. für 1849 auf 20,81 M. für 1876. Die Kreissteuern betrugen 1857: 6,724,380 M., 1876 für die älteren Provinzen 18,594,928 M. Ein ähnliches Bild finden wir in der amerikanischen Union, nach Porter hat sich die jährliche Steuerlast von 130 Städten derselben von 64,060,91 £ in 1866 auf 112,711,275 £ in 1876 gesteigert, die Schuldenlast von 221,312,009 auf 644,378,633 £, erstere hat sich also verdoppelt, letztere fast verdreifacht, während die Einwohnerzahl sich nur um 50% vermehrte. Allerdings gestatten solche Ziffern noch kein absolutes Urtheil, unstreitig haben die betreffenden Städte durch ihre großen Ausgaben werthvolle dauernde Anlagen hergestellt, wie Gasanstalten, Wasserleitungen, öffentliche Gebäude, den Werth der Immobilien gehoben, durch Sorge für Sanitätswesen und Bildungsanstalten die Erwerbsfähigkeit ihrer Angehörigen gesteigert, ja in gewissem Grade wird man sagen können, daß eine entwickelte und thätige Gemeindeverwaltung am wenigsten kostspielige, aber direct oder

indirect productive Anlagen scheut und sich dafür durch Wachsen der Bevölkerung und des Wohlstandes entschädigt finden wird. Aber ebenso gewiß hat häufig eine Steigerung der Ausgaben stattgefunden, die nicht im Verhältniß zu den Mitteln des Gemeinwesens stand oder Luxuszwecken diente, man denke was andere Staaten betrifft, nur an die Haußmansche Verwaltung im Preis [2]), an den Bankerott von Florenz und Neapel, von denen ersteres für die Anlage der Viale dei Colli allein 60 Mill. Lire verausgabte. Es handelt sich also um das rechte Maß und die richtigen Zwecke und beides wird durch eine gute Organisation der Selbstverwaltung erreicht, welche derselben einerseits hinreichenden Spielraum läßt, andrerseits sie doch unter staatlicher Controle hält.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß viele Leistungen der Bürger gar nicht oder doch nicht vollständig durch die Rechnungen des Staates oder selbst der Localverwaltung gehen z. B. das was ihnen Einquartierung mehr als die dafür gewährte Vergütung kostet, andere Naturalleistungen und persönliche Dienste. Erst wenn die Gesammtheit aller derartigen Opfer zu den Local und Staatsausgaben hinzugerechnet werden, läßt sich ein abschließendes Urtheil über die Größe des Aufwandes und sein Verhältniß zu dem Volkseinkommen bilden.

9) Obwohl alle Staatsausgaben in einer oder der andern Weise vom Lande aufgebracht werden müssen, ist es doch für die richtige Beurtheilung der finanziellen Lage eines Staates von Wichtigkeit, bei der Gesammtsumme seines Aufwandes die Betriebsausgaben von den eigentlichen Regierungsausgaben zu scheiden. Erstere beschränken sich in Staaten, welche wie England kein erhebliches werbendes Vermögen besitzen, wesentlich auf Steuererhebung, Münze- Post- und Telegraphenverwaltung, sie müssen aber steigen in dem Maße als Regierungen monopolisirte Gewerbe betreiben, wie in Frankreich und Oesterreich, oder wie in Preußen und andern deutschen Staaten einen umfassenden Besitz an Staatseisenbahnen, Domänen, Berg- und Hüttenwerken u. s. w. zu verwalten haben. Da für die Einnahmen nur die Ueberschüsse dieser Betriebe in Betracht kommen, müssen also die Verwaltungskosten derselben, so gut wie bei den Steuern die Erhebungskosten abgezogen werden, um die Regierungsausgaben zu ermitteln. Letztere betrugen nach Pfeiffer 1875 in England, das für seinen Staatsaufwand fast ganz auf Steuern angewiesen ist, 90,9% der Gesammtausgaben; in Frankreich, welches außer 957,150 Hekt. Forsten wenig Domänen hat und wenigstens bisher keine Staatseisenbahnen besaß, wo aber die Regierung die Monopole des Tabaks, des Pulvers und der Zündhölzer betreibt, war das Verhältniß 85,2%, in Oesterreich-Cisleithanien 74,2%, in Transleithanien 70,7. In Preußen wies das Budget von 1875: 329,847,000 M. an Verwaltungskosten auf, wovon nur 32,104,000 M. auf Steuererhebung, 297,743,000 M. auf Betriebskosten für den gesammten werbenden Staatsbesitz kommen, während die Regierungsausgaben, unter Zuschlag der auf Preußen nach der Kopfzahl entfallenden Quote des Reichsbudgets, 607,287,900 M. betrugen. Die Regierungsausgaben der deutschen Staaten sind keineswegs hoch, sie stellten sich nach Pfeiffers Berechnung 1875 p. Kopf für Preußen auf 26,6 M., Elsaß-Lothringen 24,1, Hessen 26,0, Bayern 27,7, Baden 28,3, Württemberg 28,9, Sachsen 29,9 M. England dagegen zeigt einen Aufwand von 41,3 und Frankreich sogar von 52,5 M. p. Kopf, letzteres also mehr denn doppelt so viel als Preußen. Natürlich gilt hier dasselbe, was oben (3,b) von den Ausgaben überhaupt gesagt ist, daß die Höhe derselben für die wirkliche Belastung des Volkes nur im Verhältniß zu seinem Wohlstand zu beurtheilen ist. Italien, welches 31,9 M. p. Kopf für seine Regierungsausgaben aufzubringen hat, wird dies offenbar drückender fühlen, als das so viel reichere England 42,3 M., ja man darf sagen, daß in Rußland, welches von allen europäischen Staaten

---

2) Uebrigens ist in Frankreich, welches der Selbstverwaltung so geringen Spielraum bietet, die Ordnung ihres Haushaltes formell vortrefflich geregelt. Cf. v. Brasch, Die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich. 1874. S. 74 ff.

die geringste Summe der Regierungsausgaben p. Kopf aufweist, nämlich 14,1 M., die Bevölkerung verhältnißmäßig mehr belastet ist als in Frankreich bei 52,5 M.

Dieselben Gesichtspunkte sind für die Ausgaben der Selbstverwaltungskörper maßgebend.

10) Die Ausgaben sind ordentliche und außerordentliche, je nachdem sie regelmäßig wiederkehrenden Bedürfnissen oder einmaligen entsprechen. Mit dieser Eintheilung wird indeß viel Mißbrauch getrieben. Wenn man z. B. in einem größeren Staate die Erbauung oder Wiederherstellung eines Gerichtsgebäudes unter die außerordentlichen Ausgaben bringt, so ist es freilich richtig, daß eine gleiche Ausgabe für dasselbe Gebäude auf längere Zeit nicht nöthig sein wird, wohl aber werden anderswo ähnliche Bauten für gleiche Zwecke nothwendig werden. Es sollte also für solche Ausgaben ein Posten im Ordinarium aufgenommen werden, wogegen der Bau eines Gesandtschaftsgebäudes mit Recht in das Extraordinarium gehört. In Preußen werden bald Ausgaben, welche 20 Jahre fortdauern als außerordentliche aufgeführt, bald solche welche demnächst aufhören, als ordentliche. Es kommt dazu, daß dieser Scheidung keine entsprechende bei den Einnahmen gegenübersteht, wo mitten zwischen den laufenden auch Summen stehen für Ueberschüsse aus den Vorjahren, für Ablösungen und Verkäufe von Domänen, für Rückzahlungen auf Darlehen, ja sogar für die zur Ausgleichung eines Deficits aufzunehmenden Anlehen, während doch in einem geordneten Haushalt außerordentliche Einnahmen als solche bezeichnet werden müssen. Auch in der Gruppirung der Kategorien des Staatshaushaltes herrscht in vielen Budgets Verwirrung, so zeigt das französische neben dem Ordinarium und Extraordinarium noch ein Supplementarbudget, das Liquidationsconto von 1872 und andere specielle Rubriken. England kennt kein außerordentliches Budget, sondern nur Supplementarcredite, welche nach der Votirung des Budgets nöthig werden, in der Staatshaushaltsrechnung aber mit den andern zusammengeworfen werden. Dagegen besteht dort die sehr empfehlenswerthe Einrichtung aus der jährlichen Ausgabe einen Theil als stabiles Budget auszuscheiden, der nur von Zeit zu Zeit revidirt wird. Gewisse auf bestimmten Gesetzen beruhende Ausgaben, für die Schuld, die Civilliste, die Gerichtshöfe, Pensionen u. s. w., welche zusammen über Dreiviertheile des Gesammtaufwandes ausmachen, gelten als feststehend und werden daher im Etat dem Parlament nicht zur Bewilligung vorgelegt, welche sich nur auf die übrigen Ausgaben für den Dienst des Jahres erstreckt. Jenes stabile Budget ist auf den sogen. consolidirten Fonds angewiesen, d. h. auf den Betrag einer bestimmten Reihe von Abgaben, welche Pitt 1787 für diese Ausgaben bleibend bewilligen ließ, so daß nur der Ueberschuß dieses Fonds dem Parlament für den Dienst des Jahres zur Verfügung steht. Abgesehen von der Deckung durch specielle Abgaben ist dieser Vorgang unstreitig nachahmenswerth, indem gewisse dauernde Ausgaben, die unter allen Umständen bestritten werden müssen, so lange der Staat noch überhaupt zahlungsfähig ist, wie z. B. die Verzinsung der Staatsschuld dadurch eine erhöhte Gewähr erhalten und die Prüfung und Bewilligung einmal feststehender Ausgaben doch nur Formsache ist, während im andern Falle die wandelbaren Ausgaben um so sorgfältiger controlirt werden. Einzelne Posten, wie Civilliste und aus privatrechtlichen Verpflichtungen herrührende Zahlungen gelten auch in andern Staaten als dauernd festgestellt, im deutschen Reich ist das Militärbudget auf eine bestimmte Reihe von Jahren fixirt.

Die außerordentlichen Ausgaben können nun wieder der Art sein, daß sie durch die ordentlichen Einnahmen gedeckt werden, oder so groß, daß ihre Vertheilung auf eine Reihe von Jahren geboten ist, sei es, daß dies in Raten aus den ordentlichen Einnahmen geschieht, sei es, daß das Kapital im Wege des Credits beschafft wird. Es sind schließlich noch solche Ausgaben zu erwähnen, welche als durchlaufende Posten bezeichnet werden, indem ihnen gleiche Einnahmen gegenüberstehen, z. B. Rückvergütungen von inländischen

Verbrauchssteuern bei der Ausfuhr der betreffenden Artikel. Diese Ausgaben bezeichnen in Wirklichkeit nur eine Mindereinnahme aus den betreffenden Steuern und werden nur speciell aufgeführt, um eine Uebersicht der vom Staate in dieser Hinsicht übernommenen Verpflichtungen zu geben.

§ 4. Die einzelnen Staatsausgaben zerfallen in

1) Ausgaben aus der Verfassung. In dem Maße als die Domänen für den Aufwand des Staatsoberhauptes nicht mehr ausreichen, muß das Land eintreten. Die genauere Scheidung zwischen Ausgaben des Hofes und der öffentlichen Verwaltung vollzieht sich aber verhältnißmäßig spät, so wurde 1660 in England das königliche Einkommen auf 1,200,000 £ festgesetzt, wovon aber alle ordentlichen Ausgaben, das Heer ausgenommen, zu bestreiten waren. Später wurde dies beseitigt, doch hatte der König aus seinem Einkommen von 800,000 £ die Gesandten und höheren Richter zu bezahlen, erst 1839 wurden alle Staatsausgaben von der Civilliste getrennt. In Deutschland ist letztere jetzt meist auf Staatsgüter radicirt, d. h. es wird entweder hiefür eine bestimmte Summe aus dem Ertrag derselben vorweggenommen oder ein Gütercomplex, der zur Zeit der Vereinbarung eine bestimmte Summe abwirft, ausgeschieden und dem fürstlichen Hause zu freier Verwaltung übergeben. Das letztere ist vorzuziehen, weil die Dynastie dadurch unabhängiger gestellt wird und der steigende Ertrag der Güter die Möglichkeit giebt, den steigenden Bedarf zu decken, während bei einer festen Summe jedes Mehrerforderniß erst bewilligt werden muß, es ist nicht zweckmäßig, die pecuniäre Stellung des fürstlichen Hauses unnöthig in die Discussion zu ziehen.

Natürlich ist der Aufwand für diesen Zweck in einer Republik sehr viel geringer als in einer Monarchie von ähnlicher Größe, aber in der Civilliste des Souveräns bezahlt das Land nur einen kleinen Theil des Segens, daß die höchste Gewalt dem Kampfe des Ehrgeizes und der Parteien entrückt ist. Allerdings steht dieser Preis im Verhältniß einer geordneten Regierung und der Größe des Landes. Ein Despot kann mit einem verschwenderischen Hofhalt die Finanzen so gut ruiniren wie durch Kriege, Versailles kostete über 121 Mill. Frcs., der Hof noch unter Necker 33,7 Mill. bei einem Budget von 610 Mill., der russische Hofetat zählte 3858 Bedienstete, die Verschwendung des Sultans hat keine Grenzen. Der Procentsatz der Ausgabe steigt im Verhältniß der geringeren Größe des Landes, denn können kleine Fürsten auch nicht den großen im Aufwand gleichkommen, so bleiben gewisse Ausgaben doch unerläßlich. Abgesehen von den beiden großen Republiken der Vereinigten Staaten und Frankreichs, sind die Ausgaben der bedeutenderen Staaten für diesen Zweck folgende:

	Einwohner	Civilliste	p. Kopf	Procent d. Ausgabe
England	32,700,000	11,270 M. M.	0,34 Pf.	0,8
Italien	27,800,000	11,640 „ „	0,43 „	1,4
Rußland	83,000,000	32,140 „ „	0,39 „	2,04
Preußen	25,700,000	13,259 „ „	0,52 „	2,20
Belgien	5,300,000	2,800 „ „	0,52 „	2,40
Bayern	5,000,000	5,145 „ „	1,02 „	3,70
Württemberg	1,880,000	2,100 „ „	1,12 „	3,90
Oesterreich-Ungarn	37,000,000	18,600 „ „	1,03 „	3,12
Sachsen	2,700,000	3,471 „ „	1,26 „	4,20
Baden	1,500,000	1,788 „ „	1,19 „	4,20
Hessen	800,000	1,413 „ „	1,60 „	6,20
Schwarzb.-Sondersh.	67,000	465 „ „	6,89 „	30.

Auch die Ausgaben für die Volksvertretung sind um so größer, je kleiner der Staat ist, bei Diäten schon deshalb, weil die Vertreter verhältnißmäßig um so zahlreicher sind,

denn sollte in Meiningen ein Abgeordneter auf 50,000 Einwohner kommen, so bestände die Kammer aus 4 Mitgliedern. Der deutsche Reichstag kostet ohne Tagegelder 403,770 M., der preußische Landtag mit Diäten des Abg. H. 1,369,030 M. In Frankreich bezieht jeder Senator 30,000 Frcs., jeder Abg.= 25 Frcs. p. Tag. England ohne Diäten giebt für das Parlament 4,315,000 M. aus, dafür 1,632,000 M. für Druckkosten.

2) Ausgaben für die Landesvertheidigung. Dieselben bilden den Gegenstand der wohlfeilsten Entrüstung der Reformer, welche die stehenden Heere durch Milizen ersetzen wollen, lassen sich aber nur nach den concreten Umständen beurtheilen. Ein Reich wie die Vereinigten Staaten, das nur das friedliche Canada und das zerrüttete Mexico zu Nachbarn hat, reicht mit geringem Aufwand aus, ebenso ein kleiner neutralisirter Staat wie die Schweiz, der durch die Eifersucht seiner großen Nachbarn mitvertheidigt wird. Ein großer Staat dagegen, der in der Mitte militärischer Rivalen liegt, bedarf eines starken schlagfertigen Heeres als des einzigen sicheren Mittels, sich den Frieden zu erhalten, England, dessen Colonialreich den vierten Theil des bewohnten Erdbodens umfaßt, muß eine mächtige Flotte haben, während festländische Staaten, welche neben ihrem großen Heere auch zugleich eine bedeutende Flotte besitzen wollen, dadurch ihre Handelsmarine lähmen, wie Frankreichs Beispiel zeigt. Es ist gewiß, daß die deutschen Mittel- und Kleinstaaten für militärische Zwecke früher weit weniger zahlten als jetzt, aber einmal waren ihre Contingente meist wenig leistungsfähig, andrerseits zahlte Preußen für sie mit. Deutschlands Militärausgaben sind verhältnißmäßig nicht groß, der Etat für 1880/81 weist für Heer und Flotte zusammen 401,146,699 M. auf, der Frankreichs 1,016,183,383 Frcs., der Rußlands 418,116,756 Rubel. Die allgemeine Wehrpflicht ist für den Staat, der das Material dafür hat, das wohlfeilste System, die geworbene englische Armee von 237,678 Mann nach dem Sollbestand der Army-Estimates von 1880/81 kostete 610 Mill. M., das deutsche Heer in Friedensstärke von 401,659 Mann 362 Mill. Allerdings muß man dagegen den großen Verlust in Anschlag bringen, den die nationale Production dadurch erleidet, daß ihr so viele Arme entzogen werden, aber jedenfalls erfüllt die allgemeine Wehrpflicht die erste Bedingung, dem Staate Sicherheit zu gewähren, sehr viel wirksamer, als geworbene oder conscribirte Heere es vermögen. Es kommt hinzu, daß die allgemeine Wehrpflicht der Politik des betreffenden Staates durchweg einen defensiven Charakter giebt, so unbesiegbar ein Volk ist, das organisirt, einheitlich geführt und bewaffnet, seinen Herd vertheidigt, so sicher wird es sich provocirten Offensivkriegen widersetzen, wie sie bei geworbenen oder auf Conscription beruhenden Heeren so häufig vorkommen, die Opfer der allgemeinen Mobilmachung sind dafür zu groß, Kriege, wie der von 1866, werden daher bei allgemeiner Wehrpflicht die Ausnahme bleiben. Für außereuropäische Colonialkriege in tropischem Klima ist die allgemeine Wehrpflicht ganz unbrauchbar, wie Frankreich in Nordafrika erfahren hat; hiefür bedarf es eines Berufsheeres mit langer Dienstzeit, dessen Material, Ausrüstung und Verwaltung den örtlichen Umständen so angepaßt ist, wie es die englisch-ostindische Armee den indischen Verhältnissen ist. Zum deutschen Militärbudget gehört auch der Reichskriegsschatz, den man mit Unrecht als unwirthschaftlich angegriffen hat, er ist dies nicht mehr als das Heer selbst, dessen Leistungsfähigkeit er für den Kriegsfall verbürgt. Da Deutschland weder eine Insel wie England, noch über einen Reichthum von Kapitalien verfügt wie Frankreich, das deshalb leicht Anlehen contrahiren kann, so ist ein bereites Betriebskapital in baarem Gelde nöthig, welches das wuchtige sofortige Zuschlagen ermöglicht, auf das es bei unserer Heeresverfassung vornämlich ankommt. Dagegen ist der auf allmälige Aufzehrung berechnete Invalidenfonds eine finanziell sehr fragwürdige Einrichtung. Die Motive, welche begründen sollten, daß diese Pensionen nicht auf das ordentliche Budget zu stellen, sondern durch die Zinsen eines besonderen Fonds aufzubringen seien, erscheinen wenig stichhaltig, das ganze Institut widerspricht aller bis-

herigen Finanzpraxis und weist auf Eingebung von Bankiers hin, wie auch die Belegung der Kapitalien zeigt, wobei Pfandbriefe und Hypotheken ausgeschlossen, Eisenbahnprioritäten aber zugelassen wurden, die bei Herannahen des Termines, wo sie gesetzlich hätten realisirt werden müssen, nur mit starkem Verlust zu begeben gewesen wären.

Dem materiellen Schutz von Heer und Flotte zur Seite steht der für friedliche Beziehungen durch Gesandtschaften und Consuln. Eine würdige Vertretung des Landes nach Außen ist von großem Vortheil und dieselbe muß, um wirksam zu sein, auskömmlich besoldet sein; Deutschlands Aufwand ist auch auf diesem Gebiet mit 6,696,290 M. in 1881/82 mäßig, Englands Budget weist über 9 Mill. auf, Rußlands 3,645,225 R., Frankreichs 13,758,300 Frcs.

3. Ausgaben für Rechtspflege. Eine unparteiische, prompte Justiz ist nächst der äußeren Vertheidigung die wichtigste Aufgabe jeder Regierung und geringe Ausgaben für dieselbe sind ein zweifelhaftes Verdienst; so betrugen diese in Oesterreich 1849 2,718,000 Fl., 1880 über 21 Mill., in Deutschland außer 2 Mill. M. für die Reichsjustizverwaltung in Preußen 1881/82 73,552,100 M., Bayern 12,666,626 M., Sachsen 2,552,822 M., in Frankreich 35½ Mill. Frcs. Zu diesen Ausgaben gehören unstreitig auch die für Gefängnisse, die indeß in manchen Staaten auf dem Budget des Innern stehen.

4. Ausgaben für die Civilverwaltung. Hier besteht eine große Verschiedenheit der Budgetaufmachung. In kleineren Staaten sind naturgemäß manche Zweige unter das Ministerium des Innern gestellt, die in größeren selbständige Verwaltungen bilden, wie z. B. Post, Telegraphie, Handel, Wegebau. Hievon abgesehen, zeigt sich in der Civilverwaltung am bezeichnendsten das Regierungssystem jedes Staates. Ein stärkeres Eingreifen derselben ist nothwendig in wenig entwickelten oder zerrütteten Zuständen; Preußen verdankt seinem Beamtenstand unendlich viel, ebenso Indien der englischen Verwaltung. Wünschenswerth bleibt allerdings in normalen Zuständen eine kräftige Entwicklung der Selbstverwaltung, wenn auch dieselbe thatsächlich nicht deshalb wohlfeil ist, weil ihre Kosten nicht im Staatsbudget erscheinen, denn der Aufwand an Arbeit muß irgendwie bestritten werden und erscheint, wie Wagner bemerkt, dann im volkswirthschaftlichen Budget, d. h. in der Zeit und Mühe, welche die Inhaber der Ehrenämter dem Gemeinwesen widmen. Aber auch bei der bestorganisirten Selbstverwaltung muß im modernen Staate eine hierarchisch geordnete und centralisirte Staatsverwaltung bestehen, für die der allgemeine Grundsatz gilt, daß das Verhältniß des Werthes der Leistung zu den Kosten maßgebend ist. Danach wird man den früher in manchen Staaten bestehenden Aemterverkauf ebenso verwerfen müssen wie Sinekuren, die, selbst als Belohnung, besser durch offen gegebene Dotationen ersetzt werden. Als System ist sicher das schlechteste der in den Vereinigten Staaten seit Jackson zur Geltung gekommenene Grundsatz „dem Sieger gehört die Beute“, wonach lediglich aus politischen Rücksichten und mit Bezug auf die bei der Wahl des Präsidenten geleisteten Dienste alle 4 Jahre sämmtliche Aemter der Union neu besetzt werden, die Sicherheit, den Posten mindestens nach dieser Zeit zu verlieren, führt dazu, während derselben die Stellung möglichst auszubeuten und hält die besten Kräfte vom Staatsdienst fern. Frankreich amerikanisirt sich unter der dritten Republik in dieser Beziehung bedenklich, indem die politische Gesinnung maßgebend für die Verleihung des Amtes wird. Als das beste System wird das zu gelten haben, welches ohne Ansehen der Person lediglich nach Tüchtigkeit beruft und befördert, hohe Anforderungen an den Beamten stellt, aber ihm auch annähernd die Selbstkosten der Arbeit ersetzt, indem er für die aufgewendete Ausbildung wie für seine Leistung im Dienst entschädigt wird durch standesgemäßes, nach den örtlichen Lebensbedürfnissen zu regelndes Gehalt und Aussicht auf entsprechende Pension bei eintretender Untauglichkeit. Eine auf diese Grundsätze gebaute Verwaltung wird nicht nur an sich unendlich besser, sondern schließlich auch finan-

ziell vortheilhafter sein als die, welche schlecht bezahlt, wofür dann geringe Arbeit geleistet wird, was dann wiederum auf Vermehrung der Stellen hinwirkt. In England kamen bei ausgebildeter Selbstverwaltung 0,18 M. an Ausgaben für Staatscivilverwaltung auf den Kopf, in Belgien 0,30, in Oesterreich-Cisl. 0,52, in Bayern 0,80, in Preußen 0,95, in Frankreich 0,88, in Elsaß-Lothringen 0,98. Wenn andrerseits Italien nur mit 0,31, Rußland mit 0,82 erscheinen, obwohl sicherlich in beiden die Selbstverwaltung auf einer geringen Stufe steht, so zeugt das nicht für die Güte der Staatsverwaltung.

5. Ausgaben für den öffentlichen Unterricht und kirchliche Zwecke. Keine Ausgabe ist reproductiver als die, welche der Staat für die Bildung seiner zukünftigen Bürger macht. Die Aufwendungen der einzelnen Länder hiefür lassen sich aber schwer übersehen, es giebt kaum ein Budget, welches auch nur die von der Regierung für Lehrzwecke gemachten Ausgaben vereinigt, weil die Fachschulen unter verschiedenen Rubriken zerstreut sind. Aber selbst wenn man diese vereinigt, hat man noch keinen Maßstab für das, was für den Unterricht im Ganzen geschieht, denn gerade für den wichtigsten Zweig, die Volksschule, haben in den meisten Ländern die Gemeinden große Summen aufzubringen, oft größere als der Staat. Außerdem bestehen in Deutschland, England, Vereinigten Staaten zahlreiche Stiftungen für Unterrichtszwecke. Was die staatlichen Ausgaben betrifft, so steht nach Pfeiffer's Berechnung voran der

	Canton Zürich	mit 5,10	M. pr. Kopf
es folgen	Württemberg	„ 3,32	„ „ „
	Bayern	„ 2,73	„ „ „
	Sachsen	„ 2,71	„ „ „
	Großbritannien und Irland	„ 1,95	„ „ „
	Belgien	„ 1,62	„ „ „
	Preußen	„ 1,53	„ „ „
	Frankreich	„ 1,20	„ „ „
	Oesterreich-Cisleithanien	„ 1,12	„ „ „
	Italien	„ 0,80	„ „ „
	Rußland	„ 0,53	„ „ „
	Ungarn	„ 0,51	„ „ „

Hieran schließen sich die Ausgaben für kirchliche Zwecke, wobei die obige Bemerkung hinsichtlich der Zuschüsse der Gemeinden und Stiftungen zu wiederholen ist. Voran steht hier Württemberg mit 2,10 M. pr. K., was sich daraus erklärt, daß zu Anfang dieses Jahrhunderts das ganze Kirchenvermögen vom Staate eingezogen wurde, wofür dieser bestimmte Leistungen übernahm, in Preußen geschah dasselbe 1810, die Entschädigung ist aber nur für die katholische, nicht für die evangelische Kirche erfolgt. Elsaß-Lothringen folgt mit 1,72, Zürich 1,48, Bayern 1,36, Frankreich 1,18, Belgien 0,83, Sachsen 0,70, Oesterreich-Cisl. 0,49, Rußland 0,45, Preußen 0,43, Ungarn 0,05, Großbritannien und Irland 0,02, Italien 0,01 pr. K.

6. Ausgaben für die Wohlfahrtspolizei und Volkswirthschaftspflege. Erstere umfassen den Aufwand für das Gesundheits- und Veterinärwesen, die Beaufsichtigung des Verkehrs, der Gewerbe, der Bergwerke, Schutz gegen Feuersgefahr. England steht hier mit 0,32 M. pr. Kopf voran, Rußland mit 0,04 zuletzt, Preußen zahlt 0,11, Frankreich 0,09. Letztere begreifen die Summen für Förderung der Landwirthschaft, Handel und Gewerbe. Hier steht Preußen mit 0,39 M. pr. K. voran, es folgen Frankreich mit 0,23, Bayern 0,21, Belgien 0,13, Großbritannien und Irland 0,10, Italien 0,06.

Die Ausgaben für die öffentliche Schuld sind beim Staatscredit behandelt.

§ 5. Ausgaben der bedeutendsten Staaten 1881—82 nach dem Gothaer Kalender für 1882.

Deutsches Reich. Gesetz vom 28. März 1881[1]).

			Fortdauernde	Außerordentliche
1)	Reichstag	M.	403 770	—
2)	Reichskanzler und Reichskanzlei	„	125 770	—
3)	Auswärtiges Amt und Consulate	„	6 564 890	131 400
4)	Reichsamt des Innern	„	2 843 692	394 605
5)	Post- und Telegraphenverwaltung	„	—	9 159 122
6)	Reichsdruckerei	„	—	30 000
7)	Verwaltung des Reichsheeres	„	342 190 985	51 130 733
8)	Marineverwaltung	„	27 518 326	11 373 558
9)	Reichsjustizverwaltung	„	1 700 852	200 000
10)	Reichs-Schatzamt	„	69 461 336	3 680 766
11)	Reichs-Eisenbahnamt	„	303 150	—
12)	Reichsschuld	„	10 602 500	110 000
13)	Rechnungshof	„	465 453	8 000
14)	Eisenbahn-Verwaltung	„	—	3 388 064
15)	Allgemeiner Pensionsfonds	„	18 399 993	
16)	Reichsinvalidenfonds[2])	„	31 071 344	
17)	Ausgaben in Folge des Krieges mit Frankreich	„		1 698 245
		M.	511 652 061	. 81 304 493
			Summa	592 956 554[3]).

Die umstehende Zusammenstellung enthält die Ausgaben nach den Budgets für 1881/82 der Staaten: **Preußen, Frankreich, Großbritannien, Rußland, Oesterreich, Ungarn, Italien, Belgien, Vereinigte Staaten.**

1) Die Finanzverhältnisse des deutschen Reiches sind so eigenthümlich, daß sie besser getrennt von denen der übrigen Staaten dargestellt werden. Die außerordentlichen Ausgaben der Post-Telegraphen- und Marineverwaltung sind durch Anlehen gedeckt, die nach Abtragung der Kriegsschuld contrahirte Schuld beträgt 353 540 088 M., wozu noch Reichskassenscheine im Betrag von 155 785 540 M. und die durch Ausgabe von Schatzanweisungen auf kurze Zeit zur Verstärkung der Betriebsfonds der Reichskasse geschaffene schwebende Schuld kommen.

2) Der Ausgabe des Reichsinvalidenfonds gegenübersteht das Kapital desselben im Betrag von 6 830 232 M. baar und 522 410 053 M., 8 489 000 Fl. in Obligationen. Die drei andern Fonds des Reichs sind der S. 30 erwähnte Reichskriegsschatz in Gold von 120 Mill. M., der Reichsfestungsbaufonds im Betrag von 54 853 800 M. und 500 300 £. in Obligationen sowie 53 670 M. baar, der Fonds für das Reichstagsgebäude von 29 598 600 M. in Obligationen.

3) Zu den Reichsausgaben treten die der einzelnen Bundesstaaten:

1)	Preußen	M.	913 070 416	8)	Sachsen-Weimar	M.	5 962 410
2)	Bayern	„	221 741 445	9)	Oldenburg	„	6 682 576
3)	Württemberg	„	52 003 884	10)	Braunschweig	„	9 533 700
4)	Sachsen	„	63 759 587	11)	Thüring. Fürstenth.	„	14 224 693
5)	Baden	„	37 615 513	12)	Waldeck, Reuß, Lippe	„	3 865 182
6)	Hessen	„	17 142 497	13)	Hansestädte	„	48 322 592
7)	Mecklenburg-Schw.[a])	„	14 049 170	14)	Elsaß-Lothringen	„	47 306 973
					Summa	M.	1456 280 592
					Reich u. Bundesstaaten	M.	1949 237 146

a) Ueber Mecklenburg-Strelitz sind keine zuverläßigen Angaben vorhanden.

1881—82

	Preußen in Mark Ges. v. 28. Feb. 81.	Frankreich Frcs. Ges. v. 29. Juli 81.	Großbritannien Pfd. St.	Rußland Rubel à 2,16 Mk. Ges. v. 31. Dec. 80.
1) Betriebskosten . . .	411 311 209	302 918 246	8 222 625	nicht angegeben
2) Schuld u. Dotationen	106 230 030	1271 406 783	33 247 469	203 088 132
3) Allgem. Finanzverw. .	123 338 811	—	in Posit. 10 enthalt.	3 252 874
4) Staats-Ministerium .	2 910 524	—	—	in Posit. 3 enthalt.
5) Auswärtiges . . .	cf. Reich 410 570	13 758 300	607 036	3 645 225
6) Finanz-Ministerium .	36 555 787	19 561 922	in Posit. 10 enthalt.	83 741 500
7) Oeffentl. Arbeiten .	16 699 258	131 933 731	1 446 401	} 32 189 306
8) Handel u. Gewerbe .	1 503 227	33 131 941	in Posit 10 enthalt.	
9) Justiz	73 552 100	35 572 992	6 517 716	16 564 596
10) Minist. des Innern.	40 063 918	139 698 106	2 251 845	37 999 917
11) Landwirthschaft, Domänen und Forsten .	10 652 491	in Posit. 8 enthalt.	—	19 152 183
12) Cultus u. Unterricht .	49 710 973	114 353 941	4 288 214	29 479 634
13) Kriegs-Ministerium .	87 000	571 398 898	17 250 601	206 718 202
14) Marine u. Colonien .	cf. Reich —	197 043 497	10 702 935	37 161 458
15) Außerordentl. Ausg. aller Ministerien . .	40 049 518	461 136 000	35 984 804	42 735 969
	M. 913 070 416	Fr. 3315 368 905	£ 119 091 828	R. 717 461 609

	Oesterreich Fl. (G. v. 7. Juni 81[4]).	Ungarn Fl.	Italien Lire	Belgien Frcs.	Ver. Staaten Doll.
1) Betriebskost.	75 196 258	nicht angegeben	109 328 643	nicht angegeben	—
2) Schuld und Dotationen.	126 633 189	90 625 196	716 568 417	93 217 590	88 877 410
3) Allgem. Finanzverw. .	13 500	—	} in Pos. 2 enth.	—	—
4) Staats-Ministerium .	904 160	395 613		—	—
5) Auswärtiges	in gemeinschaftl. Ausg. enthalten.	—	6 227 481	2 133 435	in Posit. 10 enth.
6) Finanz-Ministerium .	17 041 500	42 991 600	in Posit. 2 enthalt.	15 432 010	—
7) Oeffent. Arbeiten . .	} 29 888 660	64 146 825	} 61 226 032	86 250 593	—
8) Handel und Gewerbe .					in Posit. 10 enth.
9) Justiz . .	20 966 236	9 973 767	28 130 122	15 330 868	" " " "
10) Minist. des Innern . .	17 864 924	11 322 284	56 520 069	9 937 809	125 974 351
11) Landwirthschaft, Domänen und Forsten . .	11 748 605	theils i. Posit. 8 u. 9 enth. außerdem 16 930 254	8 512 613	—	—
12) Cultus und Unterricht .	16 921 524	4 525 930	27 540 726[5])	18 501 872	—
13) Kriegs-Ministerium .	9 532 407	6 484 000	192 809 760	47 718 525	30 240 790
14) Marine u. Colonien .	in gemeinschaftl. Ausg. enthalten.		43 400 661	—	15 022 331
15) Außerorden. Ausg. aller Ministerien.	33 562 100	27 076 142	154 867 333	1 322 000	—
	Fl. 379 818 995	Fl. 255 477 960	L. 1426 711 988	Fr. 289 845 702	D. 259 914 882[6])

4) Dazu nach Gesetz vom 15. Febr. an gemeinschaftl. Ausgaben 122 184 017 Fl., woran Oesterreich 83 293 379, Ungarn 31 702 136 Fl.

5) Cultus ist in der Justizverwaltung enthalten, obige Summe nur für Unterricht.

6) Hiezu die Ausgaben der Einzelstaaten, die nicht angegeben.

III.

Die Erwerbseinkünfte des Staats.

Von

H. von Scheel.

C. F. Bergius, Grundsätze der Finanzwissenschaft. 2. Aufl. Berlin 1871. S. 242 ff. P. Leroy-Beaulieu, Traité de la science des Finances. Paris 1877. I. p. 18 ff. E. Pfeiffer, Die Staatseinnahmen. Stuttgart 1866. I. S. 90 ff. L. v. Stein, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. 4. Aufl. Leipzig 1878. I. S. 234 ff. Adf. Wagner, Finanzwissenschaft. I. 2. Aufl. Leipzig 1877. S. 360 ff. II. Leipzig 1880. S. 86 ff. K. Umpfenbach, Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Erlangen 1859. I. S. 88 ff. II. S. 1 ff.

Die statistischen Zusammenstellungen sind nach den Budgets und anderen amtlichen Quellenwerken gemacht, soweit nicht Anderes bemerkt, und beziehen sich auf die größeren deutschen Staaten und die hauptsächlichen europäischen Culturstaaten mit ähnlich zuverlässiger Statistik: Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Italien, Großbritannien. Die mannigfachen Mängel, welche im statistischen Material selbst dieser Staaten bestehen, hervorzuheben war hier nicht nöthig, da es nicht auf sehr genaue Angaben, sondern auf Veranschaulichung der in Rede stehenden Verhältnisse durch Zahlen ankommt. — Die beste allgemein zugängliche statistische Quelle für die jeweilig neuesten finanzstatistischen Data ist der „Gothaische Hofkalender nebst diplomatisch-statistischem Jahrbuch“.

I. Die Erwerbseinkünfte als Art der Staatseinnahmen.

§ 1. Unter Erwerbseinkünften des Staates — und anderer öffentlicher Zwangsgemeinwirthschaften: der Bezirke, Gemeinden — sind diejenigen Einnahmen zu verstehen, welche ihm aus solchen des Gewinnes wegen betriebenen Unternehmungen bezw. gemachten Vermögensanlagen zufließen, die nicht durch die Rücksicht auf die Besteuerung der Staatsbürger hervorgerufen worden sind.

Es sind also nicht alle Einnahmen aus staatlichen Unternehmungen als Erwerbseinkünfte zu bezeichnen; einerseits nämlich nicht aus denjenigen Unternehmungen, welche keine eigentlichen Erwerbszwecke verfolgen, wie die öffentlichen Versicherungsanstalten[1]), die Münzanstalten, die Vermögens-Ansammlungen und -Verwaltungen zu besonderen Zwecken; andrerseits nicht aus solchen, die nur, in die Form des Staatsbetriebes gebrachte, Besteuerungsanstalten sind — namentlich die staatliche Tabaksfabrikation in der Form des Tabakmonopols, wie in Oesterreich, Ungarn, Italien und Frankreich — bei welchen also die steuerlichen Gesichtspunkte sowohl für den Betrieb überhaupt als für die Preisgestaltung bezw. Preisabmessung der Producte maaßgebend sind.

Man hat den hier in Rede stehenden Theil der Staatseinnahmen auch „privat-

1) So die in den deutschen Staaten sehr zahlreichen öffentlichen Gebäude-Brand-Versicherungsanstalten. Solche bestehen als Staatsanstalten in der Hälfte der deutschen Staaten: Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, S.-Weimar, S.-Altenburg, S.-Coburg-Gotha, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Waldeck, Lippe. Außerdem giebt es in Preußen 8 öffentliche Anstalten, die eine Provinz oder einen größeren Bezirk umfassen, in Bayern eine besondere für die Rheinpfalz; ferner öffentliche Anstalten für kleinere Gebiete, Kreise u. dgl.: in Preußen 34, Mecklenburg-Schwerin 5, M.-Strelitz 1, Oldenburg 2, Lübeck und Bremen je 1, Hamburg 8.

wirthschaftliche oder Domanialeinnahmen (im weitesten Sinne) oder Privaterwerb" des Staats genannt, als aus einem Einkommen bestehend, welches die „Finanzwirthschaft als Einzelwirthschaft in Unternehmungen ganz nach den gewöhnlichen Grundsätzen des privatwirthschaftlichen Systems in der freien Verkehrsconcurrenz erwirbt" (Wagner). Indessen scheint dieser Ausdruck nicht recht geeignet. Schon der kapital-kräftigere Privatmann betreibt dieselbe Unternehmung nicht unter denselben Bedingungen wie der kapital-ärmere, und der Staatsbetrieb erfolgt, wenn auch unter denselben rechtlichen Verhältnissen, doch immer unter anderen faktischen wie der Privatbetrieb. Aber auch abgesehen hiervon muß man sagen: der Staat soll gar nicht ganz in derselben Weise Geschäfte machen wie der Private, sondern es sollen für ihn immer, unbeschadet rationeller Wirthschaftsführung, volkswirthschafts- und social-politische Gesichtspunkte mit maßgebend werden, die der Privatmann in Betracht zu ziehen weder in der Lage noch verpflichtet ist. Es ist gerade ein Vorzug der staatlichen Unternehmungen, daß sie nicht schlechthin nach dem Princip der „Privatwirthschaft" oder der „freien Concurrenz" betrieben zu werden brauchen, weil es bei ihnen nicht nur darauf ankommt, daß sie einen thunlichst großen Theil der Staatseinnahmen ausmachen oder, wie man zu sagen pflegt, dem „Fiskus" die denkbar höchsten Erträge liefern, sondern auch darauf, daß sie in Bezug auf die Organisation des Betriebes, die Behandlung und Bezahlung der Angestellten, die Feststellung der Leistungen und Preise solche Bahnen einschlagen und zeigen, welche gereiften und gerechtfertigten Ansprüchen der betreffenden Zeit entsprechen. Die staatlichen Unternehmungen wirthschaften nicht nur im Interesse der Staatsbürger als Steuerzahler, sondern auch in ihrem Interesse als Mitglieder eines die Kultur fördernden Gemeinwesens. Mit Recht rügt man es daher, wenn die Staatsverwaltung die wirthschaftlichen Unternehmungen nur vom „fiskalischen" Gesichtspunkte aus betreibt und die Beamten sich unfähig zeigen, socialpolitische Gesichtspunkte neben denen der Rentabilität zu vertreten und beide in Einklang zu bringen. Gewiß ist es widersprechend, wenn auf der einen Seite von der Staatsleitung z. B. Verbesserungen der Lage der arbeitenden Klassen angestrebt werden, während andrerseits bei den Staatsunternehmungen selbst nur nach denjenigen wirthschaftlichen Grundsätzen vorgegangen wird, deren strenge „privatwirthschaftliche" Durchführung sich mit jenen Verbesserungsabsichten nicht verträgt.

Die Bezeichnung der Erwerbseinkünfte als Privaterwerb des Staats ist auch zu eng, weil sie allen Erwerb aus Unternehmungen, die mit Ausschluß der Privatconcurrenz betrieben werden, in die Kategorie der für Besteuerungszwecke geschaffenen Unternehmungen verweisen würde. Diese Klassification ist aber nicht zutreffend. Es können den Betrieb durch Private faktisch oder rechtlich ausschließende Staatsgewerbe ausgeübt werden, die gar nicht oder doch nicht in erster Linie den Charakter von Besteuerungsunternehmungen tragen. In einer Anzahl von Ländern ist z. B. bekanntlich das Staatseisenbahnsystem faktisch und principiell durchgeführt, wenn auch formell kein „Eisenbahnmonopol" aufgestellt ist, man wird aber die Einnahmen aus Staatseisenbahnen auch in Ländern, wo Privatconcurrenz im Eisenbahnwesen ausgeschlossen ist, gewiß zu den Erwerbseinkünften und nicht zu den Steuern rechnen. Ebenso werden die Einkünfte aus dem Betriebe auch von Staatsunternehmungen mit gesetzlich festgestellter Ausschlußbefugniß also aus Staatsmonopolen, z. B. den Unternehmungen der Brief- und Depeschenbeförderung, hierher zu rechnen sein, da nicht steuerpolitische, sondern andere volkswirthschaftspolitische Rücksichten den Monopolcharakter bedingen; und nicht minder werden die Erträge ausschließender Staatsunternehmungen, die zwar mit Steuern verbunden sind, aber in der Art ihres Betriebes hierdurch nicht beeinflußt werden, z. B. die der Salzgewinnung, zu den Erwerbseinkünften zu zählen sein. Wir werden also alle Erwerbs-Anstalten hierher zu rechnen haben, denen das Charakteristische der Besteuerungsunternehmungen, wie z. B. des

Tabaks-Monopols, des Salz-**Handels**-Monopols, abgeht, daß nämlich der ganze Betrieb und insbesondere die Preisnormirung der Producte nach anderen Gesichtspunkten als im Wesen des Betriebes selbst liegen, geordnet wird, die Steuer also nicht deutlich vom eigentlichen Preise geschieden werden kann. Die bloße **rechtliche** Form, unter der die Einnahme erzielt wird, also namentlich ob Monopol oder nicht, ist mithin für die Klassification der öffentlichen Einkünfte, bezw. die Einreihung derselben unter Erwerbseinkünfte oder nicht, als maaßgebend nicht anzusehen; zumal faktische und rechtliche Monopole neben einander bestehen; sondern es kommt lediglich darauf an, ob die Existenz und die Führung der Staatsbetriebe selbst von steuerlichen Gesichtspunkten und Absichten maaßgebend beeinflußt werden.

§ 2. Einige Verwirrung hat auf diesem Gebiete der Finanzwissenschaft auch der Begriff des **Regals**, der Regalität, angerichtet; der in der Finanzwissenschaft überhaupt recht wohl entbehrt werden könnte. Wenn man denselben auf dem Gebiete der Volkswirthschaft noch beibehalten will, so kann er gegenwärtig nur bedeuten die Inanspruchnahme einer besonderen Ordnungsbefugniß über gewisse Zweige oder Aeußerungen des wirthschaftlichen Lebens seitens des Staats, die aus finanziellen Absichten oder aus sonstigen Rücksichten eintreten kann; z. B. Bergwerksregal, Münzregal, Wegeregal. Im modernen Staate, der sich mit der Gesammtheit der Staatsbürger deckt, bedarf man aber der Construction eines „Regals“ nicht mehr, um eine solche Oberaufsicht, die Concessionirung oder auch die ausschließliche Ausübung wirthschaftlicher Thätigkeiten zu begründen, und ebenso wenig bedarf es der Herbeiziehung der „Regalität“, um irgend eine Form und Höhe der Besteuerung zu rechtfertigen; während allerdings früher der Fürst, die Krone besondere Rechtsgründe aufsuchen mußte, um sich Einnahmequellen zu sichern. Für diejenigen Erwerbszweige aber, welche der Staat als ihm ausschließlich zustehende und demnach im Eigenbetriebe auszuübende erklärt hat, ist die ausreichende Bezeichnung „Monopol“ vorhanden und der unbestimmtere Begriff des Regals gleichfalls durchaus entbehrlich. Einen eigenthümlichen neuen Begriff von Regalien hat L. **Stein** aufgestellt, indem er als Regalien erklärt: „diejenigen öffentlichen Verkehrsanstalten, deren Anlage **und** deren Betrieb der Staat nicht bloß erzwingt oder controlirt, sondern die er sich aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt ausschließlich vorbehält, damit aber auch die Pflicht übernimmt, sie dem Bedürfnisse der Volkswirthschaft entsprechend wirklich zu betreiben und ihre beständige und regelmäßige Benützung jedem Einzelnen frei zur Verfügung zu stellen.“ Danach würden unter Regalien nur solche Monopole zu verstehen sein, welche nicht aus fiskalischen Rücksichten, sondern lediglich aus den höheren der Verwaltung im Interesse der Volkswohlfahrt betrieben würden und sich eben dadurch von anderen Monopolunternehmungen unterscheiden[2]. Aber die Ausscheidung dieser Art von Staatsunternehmungen unter einen besonderen Titel und namentlich einen solchen, welcher der geschichtlichen Bedeutung des Worts keineswegs entspricht, dürfte von keinem besonderen Nutzen sein; und so scheint es am besten, den in die moderne Finanzwirthschaft gar nicht mehr passenden Ausdruck „Regal“ aus der Finanzlehre ganz zu streichen, zumal sich die nicht-deutsche Wissenschaft, bei entsprechenden Finanzeinrichtungen, durchaus ohne ihn behilft und er bei uns nur zu Verwirrung und fruchtlosen Erörterungen Anlaß giebt.

§ 3. Als **Grundlage** der Erwerbseinkünfte werden natürlich immer **Vermögensanlagen** dienen, die entweder ein Besitzeseinkommen bedingen, wie Zinsen von beweglichen Kapitalien, Pacht oder Miethe von Grundstücken, Gefälle von Grundbesitz bezw. Herrschaftsrechten, oder zu einem Unternehmereinkommen führen, wie zu Erträgen

2) **Stein** führt als Regalien das Post-, Telegraphen-, Münz-, Papiergeld-R. und das Lotterie-Regal auf; ein Eisenbahn-Regal nicht; warum nur „Verkehrsanstalten“ Regalien sein sollen, ist nicht ersichtlich.

bewirthschafteter Forsten, Bergwerke, Gewerbsanstalten. In der That kommen sehr mannigfaltige Vermögensanlagen vor; die hauptsächlichen, aus denen die heutigen Staaten Erwerbseinkünfte beziehen, sind aber Landgüter, Forsten und Verkehrsanstalten. Diese Vermögensanlagen der heutigen Staaten sind theils mit deren Entstehung überhaupt verknüpft; so ist ein Theil des Grundbesitzes Rest des Gemeineigenthums (dies in jungen Staatswesen, wie den amerikanischen, noch in großem Umfange vorhanden) und des an den Staat übergegangenen Besitzes, aus dem der Landesherr ursprünglich die Regierungsausgaben bestritt; theils sind sie aus volkswirthschaftspolitischen oder fiskalischen Rücksichten — beide Gesichtspunkte lassen sich häufig nicht sondern, z. B. bei der Post — geschaffen worden; theils fallen sie dem Staate auf Grund seines Rechtes an „herrenlosen" Gütern zu, wie die Erbschaften, zu denen sich kein berechtigter Erbe (und das Erbrecht entsteht ja seinerseits wieder durch die staatliche Gesetzgebung) findet, und die Neubildungen von Land, etwa durch Veränderung der Meeresküsten oder Flußläufe; theils endlich sind sie dem Staate durch Gewaltakte, wie die sog. Säkularisationen der Kirchengüter, zugefallen.

Außer den hier in Rede stehenden Vermögensanlagen, die zu den Staatseinnahmen beitragen oder wenigstens beitragen sollen, besitzen die Staaten (und namentlich auch die Gemeinden) eine große Menge von Vermögensobjecten, welche entweder keinen oder keinen die Kosten deckenden Ertrag geben oder sogar bedeutende Ausgaben verursachen, z. B. die der Kunst, der Schule, frommen Zwecken gewidmeten Gebäude, und von solchen, welche zwar Ertrag geben, wie die Dienstwohnungen und Dienstländereien, aber nicht als Einnahmequelle in den öffentlichen Rechnungen erscheinen. Einen besonders bedeutenden Posten im staatlichen Vermögensinventarium nehmen auch die Anstalten und Unternehmungen für militärische Zwecke ein, welche nur Kostenaufwendungen bedingen oder wenigstens nicht nach dem Gesichtspunkte der Rentabilität behandelt werden können. Die französische Finanzwissenschaft faßt diese dem Principe nach ertraglosen Objecte des Staatsbesitzes unter der Bezeichnung domaine public zusammen, während das, was wir als Vermögensanlagen zum Zwecke der Erwerbseinkünfte bezeichnen, domaine privé genannt wird. Gegen diesen letzteren Ausdruck läßt sich ungefähr dasselbe sagen, was wir vorhin gegen den von „Privaterwerb" vorbrachten; und gewiß ist mit dieser Unterscheidung nicht gar viel gewonnen. Die soeben gekennzeichneten Vermögensanlagen entfallen natürlich hier unserer Betrachtung.

§ 4. Die staatlichen Erwerbseinnahmen aus Vermögensanlagen, die Erwerbseinkünfte, haben einen von den Steuern sehr verschiedenen Charakter. Während die Steuern aus den Einzelwirthschaften fließen, von den einzelnen Staatsbürgern bezw. Haushaltungen bezahlt werden, sind die Erwerbseinkünfte das Erzeugniß der Bewirthschaftung des öffentlichen Vermögens; während die Steuern nur einen politischen Verwaltungsapparat behufs ihrer Vereinnahmung erheischen, haben jene einen technischen Verwaltungsapparat zur Voraussetzung; während die Höhe der Steuern in gewissen Grenzen durch die Gesetzgebung bestimmt werden kann, läßt sich die Höhe der Erwerbseinkünfte nur nach Maaßgabe der erreichten Rentabilität der Vermögensanlagen für das Budget veranschlagen und in dasselbe einstellen; und während die Steuer von Jahr zu Jahr bezw. Budgetperiode zu Budgetperiode sehr verschieden bestimmt werden und wechseln kann, ist der Betrag der Erwerbseinkünfte von der Bestimmung des Gesetzgebers ziemlich unabhängig und der Regel nach in kurzen Zeiträumen nicht stark wechselnd, insbesondere nicht rasch erhöhungsfähig.

Das quantitative Verhältniß der Erwerbseinnahmen zu den Steuern hat im Laufe der Geschichte unserer Kulturstaaten gewechselt. Während sie in der Periode des Lehenswesens die Hauptquelle zur Bestreitung der Regierungskosten waren, traten mit der Entwicklung der eigentlichen Staatsverwaltung die Steuern, die Beiträge der Einzelhaushaltungen zur Zwangsgemeinwirthschaft, mehr in den Vordergrund, um so

mehr, als finanzielle Verlegenheiten der Regierungen vielfach zur Verkleinerung des Vermögensstocks führten; in neuerer Zeit wird durch die Anlage, Uebernahme und Erweiterung von Verkehrsanstalten durch die Staaten das Verhältniß wieder etwas zu Gunsten der Erwerbseinkünfte verschoben; doch unterscheidet sich diese neue Art der Domänenerträge von den älteren dadurch, daß ihre Höhe durch die in der Verkehrspolitik herrschende Tendenz wesentlich beeinflußt wird, insbesondere ihre Reinerträge willkürlich auf einem niedrigen Niveau erhalten werden können, sobald die Absicht vorherrscht, die Verkehrsmittel mit niedrigen Tarifen nach dem sogen. Gebührenprinzipe zu verwalten (s. Bd. I. S. 390). Der Antheil der Erwerbseinkünfte einerseits, der Steuern andrerseits an der Gesammtheit der Staatseinnahmen ist in Folge der Verschiedenheit der geschichtlichen Verhältnisse und der Verwaltungstendenzen denn auch sehr verschieden in den einzelnen Staaten.

Bei der großen Verschiedenheit in der Aufstellung der Budgets, die theils Brutto-, theils Netto-Einnahmen, theils beide vermischt angeben und die Einnahme-Positionen in abweichender Weise combiniren, sind alle finanzstatistischen Vergleiche bekanntlich außerordentlich schwierig und häufig ohne einige Willkür gar nicht aufzustellen.

Um zu einer ungefähren Anschauung betreffs des soeben berührten Quantitätsverhältnisses zu kommen, wird man sich begnügen dürfen, die Netto-Einnahmen (denn natürlich nur um diese kann es sich hierbei handeln) aus dem Eigenerwerb des Staats neben die Brutto-Einnahmen aus den eigentlichen Steuern, d. i. der Personalsteuer, Ertragssteuer, Auflagen und Zölle oder m. a. W. den direkten und indirekten Steuern zu stellen, d. h. neben die von den einzelnen Staatsbürgern aufzubringenden Erträge, mit Weglassung aller Posten, über deren reine Steuerqualität man zweifelhaft sein kann. Nach den Budgets von 1881 bezw. 80 kommen dann folgende Summen heraus in Millionen Mark:

	Deutsches Reich (ohne Einzelstaaten)	Preußen	Oesterreich	Ungarn
Erwerbseinkünfte (netto)	66 334	152 705	6 200	11 535
Steuern (brutto)	314 912	155 065	755 000	242 000
	Frankreich	Italien	Großbritannien	
	49 440	42 122	96 600	
	1 600 000	648 000	1 376 260	

Das Nähere über die Arten der Erwerbseinkünfte dieser und der wichtigsten deutschen Staaten s. weiter unten. Von den Erwerbseinkünften des deutschen Reiches treffen 32 Mill. auf den Invalidenfonds; die außerordentlichen Einnahmen, sowie die Matrikularbeiträge sind hier natürlich nicht berücksichtigt. — Auch ist unter den Erwerbseinkünften oben überall die Lotterie nicht dabei.

§ 5. Man findet in der neueren Finanzwissenschaft, nicht so sehr in der neuesten, häufig eine gewisse Abneigung, ja *Feindseligkeit gegen die Erwerbseinkünfte* als Arten der Staatseinnahme überhaupt. Man sagt: der Staatsbesitz und die gemeinwirthschaftlichen Unternehmungen desselben seien im Grunde nur eine verhüllte Form der Besteuerung, welche besser durch eine wirkliche Besteuerung ersetzt werde, denn: die Staatsbürger würden dadurch an der eigenen wirthschaftlichen Bethätigung verhindert, das Feld ihres Eigenerwerbes würde eingeschränkt; der Staatsbesitz sei für die finanzielle Fundirung und Creditfähigkeit, wenigstens eines größeren Staats, nicht nöthig; derselbe sei unrentabler, als wenn dieselben Vermögensobjecte in den Händen von Privaten wären; der große Verwaltungsapparat, der für die Erzielung solcher Erwerbseinkünfte erforderlich sei, leide an Schwerfälligkeit und Kostspieligkeit und sei zudem auch politisch nicht ohne Bedenken. Es ist bekannt, daß die Veräußerung der Domänen vielfach empfohlen worden ist, und in Literatur und parlamentarischen Debatten ist unendlich breit und häufig die Frage erörtert: ob Staatsbahnen oder Privatbahnen? Von allen Arten der Erwerbseinkünfte erfahren heut eigentlich nur diejenigen aus dem staatlichen Post- und Telegraphenbetriebe keinen oder keinen bemerkenswerthen Widerspruch mehr.

Auf die Einwände gegen die einzelnen Arten von Staatsbesitz und Unternehmungen haben wir, soweit sie vom finanziellen Standpunkte ausgehen, bei den Behandlungen dieser einzugehen und werden sie da in einigen Fällen begründet finden. Jene principielle Abneigung gegen Erwerbseinkünfte überhaupt können wir aber nicht theilen.

Erstens nämlich: daß durch das Vorhandensein von solchen Einkünften ein Theil des öffentlichen Finanzbedarfs nicht durch Steuern, direkte oder indirekte, aufgebracht zu werden braucht, und hier die Kontroverse über die richtige Art und Höhe ruht, ist zumal in heutiger Zeit, wo die Klagen über Steuerdruck in vielen Staaten so laut sind, gewiß kein Nachtheil dieser Einnahmeart. Zweitens: die Vorstellung, daß die Staatsbetriebe die Thätigkeit der Bürger einengen, ist insofern unzutreffend, als der Staat dieselben ja für sich durch Pächter, Angestellte, Arbeiter führen lassen muß und dies Personal nicht schlechter gestellt ist, als wenn es von großen Privatunternehmern beschäftigt würde; vielmehr ist der Vortheil in Betracht zu ziehen, daß gerade in den Staatsunternehmungen eine größere Anzahl von Personen in verhältnißmäßig sicherer Stellung beschäftigt werden kann, als sie im Privatdienste haben würden. Diese beiden Vortheile dürften schon geeignet sein, eine mildere Beurtheilung eintreten zu lassen, wenn der Staat die materiellen Kräfte nicht ganz so ergiebig und vielseitig ausnutzt, wie ein geschickter Privatunternehmer, soweit das wirklich der Fall ist; und hier und da wird es wirklich der Fall sein. Dagegen darf man aber auch nicht vergessen, daß in den Einzelwirthschaften vielfach Kraftzersplitterung, Kraftverschwendung, mangelhafte Ausnutzung des Wirthschaftsstoffes in schwachen und ungeeigneten Händen stattfindet; und andrerseits ist doch die Ungeeigentheit des Staats zum Wirthschaften in den allermeisten Fällen gar nicht erweisbar. Soweit es sich nämlich um Erzielung von Besitzes-Einkommen durch Pacht, Zins, Miethe handelt, kann nicht davon die Rede sein, daß hier durch Regierungsorgane schlechtere Ergebnisse erzielt werden müßten oder würden, als es bei dem Privatbesitz geschieht. Bei Verpachtung von Grundbesitz, Ankauf von zinstragenden Papieren (natürlich von Börsenspeculationen abgesehen, die hier auch gar nicht in Betracht kommen) hat die Privatthätigkeit keinen Vorzug vor der Staatsthätigkeit; soweit es sich aber um Unternehmer-Einkommen handelt, ist die Leitung durch Beamte bei solchen Unternehmungen ganz wohl angebracht, bei welchen eine Verwaltungsthätigkeit nach gewissen, durch Erfahrung und Wissenschaft geschaffenen Schablonen zu guten Ergebnissen führen kann und es nicht auf das rasche Erfassen von Conjuncturen ankommt; also beim Verwalten von Forsten, Verkehrsanstalten, selbst von Banken (nicht Speculationsbanken oder sogen. Credits mobiliers), also etwa bei allen den Geschäften, die sich ihrer Natur nach auch für Actienunternehmungen eignen. Dabei wird aber das Staatsbeamtenthum vor dem Beamtenthum von Actiengesellschaften Vorzüge haben, die auch für den nachhaltigen und gleichmäßigen finanziellen Ertrag zur Geltung kommen; und zwar liegen diese Vorzüge in der besseren Bildung und festeren Stellung, in der vollkommeneren Controle und dem geringeren Nepotismus bei der Staatsverwaltung.

Die Verurtheilung der Erwerbseinkünfte im Allgemeinen als einer ungeeigneten Form der Staatseinnahmen scheint also — die Untersuchung der einzelnen Arten vorbehalten — nicht angebracht. Sie tritt denn auch gegenwärtig bei den volkswirthschaftlichen Schriftstellern nicht mehr so häufig und stark auf, wie es unter der Herrschaft der „freihändlerischen" Volkswirthschaftslehre (Band I. Abschn. II) der Fall war, wo man den Staat als eine der Volkswirthschaft feindliche Macht und die Regierung als in wirthschaftlichen Dingen absolut unfähig hinzustellen liebte; in geschichtlich erklärlichem, aber durchaus einseitigem Doctrinarismus. Andrerseits braucht man aber auch nicht für eine beliebige Vermehrung dieser Einnahmearten einzutreten, sondern es wird sich darum handeln, für jede einzelne Art bezw. Unternehmung oder Vermögensanlage, der sie entstammen, zu entscheiden, wie weit das Eintreten des Staates wünschenswerth und zuläßig sei. Ein allgemein gültiges Princip, durch welches die Grenze zwischen Erwerbseinkünften und Steuern bezeichnet würde, läßt sich um so weniger aufstellen, als auch für Staaten von wesentlich gleichem Kulturstandpunkte und ähnlicher volkswirthschaftlicher Entwicklung doch

immer auf die Organisation seiner Verwaltung, die Qualification seines Beamtenthums und sonstige specielle Verhältnisse Rücksicht genommen werden muß. Außerdem aber läßt sich jene Grenze nicht allein nach finanziellen Gesichtspunkten ziehen, da mehrfach und gerade bei den wichtigsten Einnahmequellen, wie den Forsten und den Verkehrsanstalten, die Rücksicht auf ihre Eigenschaft als Einnahmequelle für den Staat hinter die volkswirthschaftspolitische Frage zurücktritt, ob und wie weit die Staatsverwaltung eintreten müsse, wie weit die Uebernahme dieser Aufgaben in seiner Natur als Vertreter der Gesammtheit liege.

§ 6. Dieselben principiellen Erwägungen, die für die Erwerbseinkünfte des Staats in Betracht kommen, wiederholen sich, jedoch zum Theil für andere Besitzes- und Vermögensobjecte, bezüglich der Bezirke und namentlich der Gemeinden. Hier, bei diesen letzteren, kommt aber noch ein anderer Gesichtspunkt hinzu. Während nämlich beim Staate immer nur in Frage kommen wird, wie weit dieser der Gesammtheit gehöriges Vermögen durch seine Organe für die Gesammtheit zu verwalten und ihr daraus Einkommen zuführen solle, ist bei der Gemeinde außerdem die Möglichkeit gegeben, ihren Mitgliedern Gemeineigenthum und Erträge daraus auf dem Wege der wirklichen gemeinsamen Bewirthschaftung zu bieten; so daß die Nutznießer der Einkünfte zugleich dieselben gemeinsam produciren. Diese Form von Erwerbseinkünften ist natürlich nur bei der Gemeinde denkbar und ihre hauptsächliche Anwendung findet sie in den Gemeindeweiden (Allmenden). Freilich pflegen derartige Erwerbseinkünfte gegenwärtig kein Bestandtheil des öffentlichen Budgets, des eigentlichen Gemeindebudgets zu sein, weil an ihnen nicht die politische Gemeinde, sondern eine Nutzungscorporation innerhalb derselben, die sich wohl fast niemals mehr mit der politischen Gemeinde deckt, betheiligt ist. Insofern entfallen sie also aus der Finanzwissenschaft. Diese Art des Gemeineigenthums, wie auch das eigentliche öffentliche, dem Charakter nach dem Staatsbesitze gleiche Gemeindevermögen ist in der vom liberalen System der Volkswirthschaftslehre (Smithianismus) beherrschten Periode der Gesetzgebung sehr geschmälert worden, während durch die Entwicklung neuer Gemeinbedürfnisse, hauptsächlich in den großen Städten, auch neue Formen Ertrag gebenden Gemeineigenthums entstanden sind. Unter diesen sind namentlich Erleuchtungsanlagen sehr wohl als gemeinnützige Institute und Erwerbsgeschäfte (Abgabe von Licht in Privatwohnungen) zugleich, also zur Erzielung von Erwerbseinkünften geeignet, ähnlich städtische Verkehrsanstalten, während z. B. aus Wasserleitungen keine Erwerbseinkünfte gezogen werden sollten. Bei dem neuerdings außerordentlich erhöhten Finanzbedarf der Gemeinden, welcher die Steuerlasten vielfach höchst drückend gemacht hat, zumal die Ordnung der Gemeindesteuern meist irrationeller ist als die der Staatssteuern, werden bedeutende Erwerbseinkünfte doppelt schätzbar sein und früher ohne genügenden Grund geschehene Veräußerungen und Auftheilungen von Gemeindegütern unangenehm empfunden. Insbesondere hat gemeindlicher Grundbesitz noch specifische Vortheile vor dem gleichartigen Staatsbesitz. Wenn man nämlich auch darauf kein Gewicht legen wollte, daß gemeindlicher Forstbesitz die Einwohner einigermaßen vor Holzknappheit und Theuerung schützt, so ist durch Landbesitz doch die Möglichkeit geboten, der unbemittelteren Bevölkerung Gelegenheit zur Pacht kleiner Parzellen zum Anbau von Kartoffeln, Gemüse u. s. w. zu sichern und dadurch einem Theil der Bevölkerung zwar unscheinbare, aber im Grunde recht wichtige und richtig angebrachte Hilfen zu gewähren; während der Gemeindekasse zugleich eine beachtenswerthe Einnahme aus solchen kleinen Verpachtungen erwachsen kann. Es werden für den Gemeindebesitz mithin noch andere und nachdrücklichere Gründe geltend zu machen sein wie für den Staatsbesitz; im Ganzen aber wird das, was über diesen finanzwissenschaftlich zu bemerken ist, auch für jenen gelten, und die Finanzwissenschaft hat daher wohl nicht nöthig, einen

besonderen Zweig für die Behandlung der Gemeindefinanzen zu bilden, wenigstens ist das bei der Behandlung der Erwerbseinkünfte nicht der Fall.

§ 7. Was nun die verschiedenen Quellen der Erwerbseinkünfte des Staats betrifft, so sind dieselben in der Praxis sehr mannigfaltig. Die älteste Art ist der Land- und Forstbesitz nebst damit zusammenhängenden Etablissements; dazu kommen in den modernen Staaten noch die „Grundgefälle" als auf der Landbevölkerung schwer lastende Ueberbleibsel der lehnsherrlichen Verhältnisse; der Bergbau ist schon in den ältesten Zeiten oft zum Gegenstand der öffentlichen Unternehmung gemacht worden; sehr verschiedene Arten von Fabriken sind in der sogenannten merkantilistischen Zeit, wo der Ermunterung und Einführung neuer Industriezweige besondere Sorgfalt gewidmet wurde, von den Regierungen angelegt worden; die Entstehung staatlicher Pulverfabriken (in Frankreich und der Schweiz noch jetzt monopolisirt) hängt mit der Entwicklung des Kriegswesens zusammen — von den specifisch militärischen Betrieben, bei denen der Staat als Waffenschmied, Schneider, Schuster ꝛc. auftritt, ist hier nicht zu reden —. Der Betrieb von Heilbädern (in den deutschen Staaten mehrfach) hat wohl ursprünglich Zusammenhang mit dem staatlichen Bergbau. Zu den jüngsten Staatsgewerben gehören die Verkehrsanstalten, deren neueste der Fernsprecher. Die einzelnen Hauptarten der Erwerbseinkünfte werden nun in Folgendem zu betrachten sein.

Behufs der Veranschaulichung der Arten, der Höhe und des Verhältnisses der wichtigsten Erwerbseinkünfte (ohne solche aus Lotterieen, s. § 4) werden hier die betr. Beträge aus den Budgets der hauptsächlichen deutschen und anderen europäischen Staaten gegeben. Wenn auch solche Data ihren absoluten Ziffern nach schnell veralten, während dieses Handbuch für den dauernden Gebrauch bestimmt ist, so gewinnt doch der Leser immerhin einen Ueberblick über die Bedeutung der verschiedenen Arten dieser Einkünfte. Die folgenden Beträge sind sämmtlich in 1000 Mark ausgedrückt, die Summen der Netto-Einnahmen stimmen mit den oben (S. 39) angegebenen.

I. Deutsche Staaten 1880/81.

Arten der Erwerbseinkünfte	1000 Mark			1000 Mark			1000 Mark		
	Brutto	Betriebskosten	Netto	Brutto	Betriebskosten	Netto	Brutto	Betriebskosten	Netto
	Preußen			Bayern			Sachsen		
Domänen (Landgüter) . . .	29334	6609	22725	8064	540	7524	617	142	475
Forsten	50500	27613	22887	24587	12486	12101	10065	3532	6532
Bergwerke, Hütten, Salinen .	74089	69874	4215	5741	5147	594	4583	3468	1115
Andere industr. Etablissements	590	654	64	995	757	238	1463	1233	230
Handels- u. Creditanstalten .	3238	238	3000	360	—	360	—	—	—
Posten	—	—	—	10116	9459	657	—	—	—
Telegraphen	—	—	—	1227	1222	5	—	—	—
Eisenbahnen	356542	266819	89723	83012	51854	31158	69362	46142	23220
Dampfschiffahrt	—	—	—	415	324	91	—	—	—
Aktiv-Kapitalien	10921	—	10291	359	41	318	—	—	1130
	Württemberg			Baden			Elsaß-Lothringen		
Domänen (Landgüter) . . .	1054	520	534	2596	1877	719	—	—	—
Forsten	9867	5062	4805	4727	1909	2818	6406	2765	3641
Bergwerke, Hütten, Salinen .	6409	5609	800	1038	676	362	—	—	—
Andere industr. Etablissements	95	93	2	—	—	—	3118	2529	589
Handels- u. Creditanstalten .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Posten . . . . }	6534	5234	1300	—	—	—	—	—	—
Telegraphen . . . . . . }				—	—	—	—	—	—
Eisenbahnen	27460	14708	12752	30300	19100	11200	—	—	—
Dampfschiffahrt	261	232	29	319	283	36	—	—	—
Aktiv-Kapitalien	—	—	973	—	—	—	—	—	—

Bemerkung zu I. Bei Preußen, Sachsen, Baden, Elsaß-Lothringen fehlt die Einnahme von Post und Telegraphen, bei Elsaß-Lothringen die für Eisenbahnen. Dieselben werden bekanntlich vom Reich verwaltet und die Beträge waren nach dem Reichshaushaltsetat von 1881/82 folgende (ordentliche Einnahmen):

	brutto	Betriebskosten	netto
Post und Telegraphen	137 721	119 024	18 697 (1000 M.)
Eisenbahnen	37 635	26 596	11 039 „ „

Bei den Eisenbahnen sind zu I wie zu II die Ausgaben für Verzinsung der Eisenbahnschuld nicht berücksichtigt; s. im Kapitel: Eisenbahnen als Erwerbseinkünfte.

II. Außerdeutsche Staaten 1880.

Erwerbseinkünfte der Staaten	Domänen u. Forsten 1000 M.			Posten u. Telegraphen 1000 M.			Eisenbahnen 1000 M.			Sonstiges 1000 M.		
	Brutto	Betriebskosten	Netto	Brutto	Betriebskosten	Netto	Brutto	Betriebskosten	Netto	Brutto	Betriebskosten	Netto
Oesterreich . .	7980	6240	1740	37770	35870	1900	4160	4210	-50	12850	10240	2610
Ungarn . .	22762	11265	11497	16198	13288	2910	21492	14588	6904	18256	28032	-9776
Frankreich . .	32570	6658	25912	103952	83351	20601	—	—	—	5123	4996	127
Italien . . .	8872	7625	1247	29598	25212	4386	29085	2733	26352	.	.	10137
Großbritann. .	9400	2700	6700	165280	104260	61020	—	—	—	.	.	26100

Bemerkung zu II. Oesterreich-Ungarn 1 Fl. = 2 M., Frankreich und Italien 1 Fr. = 80 Pf., Großbritannien 1 Pf. St. = 20 M. Unter „Sonstiges" kommt bei Oesterreich und Ungarn der Hauptbestandtheil auf Bergwerke, die in den anderen Staaten keine Staatseinkünfte geben.

III. Die einzelnen Erwerbseinkünfte.

1. Grundbesitz.

§ 8. Wie man aus der vorhergehenden Zusammenstellung ersieht, bilden die Einkünfte aus Domänen (Landgütern) und Forsten beträchtliche Posten im Einnahmebudget vieler Staaten, dazu kommen in manchen (neuerdings namentlich in Italien durch Verkauf der Kirchengüter) regelmäßig mehr oder weniger bedeutende Summen aus der Veräußerung von Grundstücken. Außer den land- und forstwirthschaftlich benutzten Liegenschaften kommen für die Erwerbseinkünfte von Immobilien, abgesehen von den nachher zu besprechenden Bergwerken, wohl regelmäßig nur noch Wasserflächen wegen der Fischerei bezw. der Pachterträge daraus in Betracht, da das von jenen Grundstücken gesonderte Gebäudeeigenthum, weil zu Verwaltungs- oder anderen öffentlichen Zwecken dienend, in der Regel nicht als Ertragsobject erscheint. Freilich berechnen sich aus den an die Beamten überwiesenen Dienstwohnungen und Ländereien in Summa recht bedeutende Erträge, die bei richtiger Buchung einerseits in Einnahme, andrerseits bei den Gehalten in Ausgabe gestellt werden müßten, indessen ist die staatliche Rechnungsführung in diesem Punkte, wie in manchem anderen, nicht bis zur völligen Klarstellung der Bilanz, des Soll und Habens durchgebildet, und wir dürfen es hier auf sich beruhen lassen, ob dies überhaupt durchführbar und nöthig sei.

Im Sprachgebrauch der deutschen Finanzwissenschaft pflegen bekanntlich unter dem Worte: Domänen die Landgüter des Staats verstanden zu werden, nicht zugleich die übrigen Immobilien, die auch zu der Domäne (domaine privé), dem Domanium gehören. Diese Sonderung der Domänen von den Forsten ist aber natürlich erst dadurch entstanden, daß man die landwirthschaftliche von der Forstfläche auf dem Verwaltungswege trennte und jene in gesonderten Gütern hauptsächlich durch Verpachtung nutzte und nutzt, während die Forsten in eigener Organisation in Selbstbewirthschaftung des Staats blieben.

Die Entstehung des Staatsgrundbesitzes ist, wie schon im vorigen § angedeutet, nicht auf nur einen Grund zurückzuführen. In den europäischen Kulturstaaten sind sie theils aus der Auseinandersetzung von Fürst (Krone) und Staat, theils aus Säkularisationen hervorgegangen, theils auf verschiedene andere Weise erworben worden.

Bezüglich der Verhältnisse des ältesten Bestandtheiles des Domaniums in Deutschland bleibt die Darstellung von K. H. Rau in seiner Finanzwissenschaft musterhaft, welche wir nach der 5. Auflage (Leipzig 1864) § 89 ff. in den Hauptzügen hier wiedergeben. „In einem Theile der deutschen Staaten hat sich aus alter Zeit die Einrichtung erhalten, daß es Liegenschaften giebt, deren Eigenthum dem fürstlichen Hause zusteht, deren Reinertrag jedoch fortdauernd dem Staatsrechte dieser Länder gemäß zur Bestreitung von Staatsausgaben (mit) verwandt wird. Solche fürstliche Haus- oder Stammgüter . . . wurden ebenso wie die Staatsgüter Domänen oder nach dem älteren Ausdruck Kammergüter genannt. . . . Die Kammergüter der deutschen Kaiser waren, dem Wesen eines Wahlreichs gemäß, Staatsgüter, die bei dem öfteren Uebergange der Kaiserwürde von einem Hause zum andern sich nach und nach verloren und in die Hände der Reichsfürsten gelangten. Die Tafelgüter der geistlichen Fürsten und die Besitzungen der Reichsstädte gaben jedoch fortwährend das Beispiel unverkennbarer Staatsgüter. Die Kammergüter der weltlichen Fürsten dagegen hatten keinen gleichförmigen Ursprung. Anfänglich waren es Privatgüter (Allode), welche in den sich emporhebenden Familien durch Kauf, Erbschaften, Heirathen, Schenkungen u. s. w. sich allmälig vermehrten und, als aus den reichen Grundeigenthümern mit der Zeit kaiserliche Beamte, Lehenträger und endlich Landesherren wurden, nicht bloß zum Unterhalt dieser fürstlichen Geschlechter, sondern auch zur Bestreitung von Regierungskosten benutzt wurden. Später erhielten diese Güter mancherlei Zuwachs aus Reichslehen, aus kaiserlichen Staatsgütern, nach der Reformation auch aus aufgehobenen geistlichen Stiftern, ferner aus den Domänen der neu erworbenen Landestheile, also aus staatsrechtlichen Veranlassungen. — Das auf die angegebene Weise entstandene Domanium oder Kammergut der deutschen Landesgebiete wurde nicht nach der Art des Ursprungs in Haus- oder Staatsgut getheilt, sondern als eine einzige Masse behandelt und nur von denjenigen Besitzungen getrennt gehalten, die der Fürst ganz wie ein Privatmann besaß, den sogen. Chatoulgütern. — Erst seit der Gründung des deutschen Bundes und der ständischen Verfassungen wurde es nöthig, das bisher unbestimmt gebliebene Rechtsverhältniß genau zu regeln (was bei der unklaren rechtlichen Lage durch Compromisse zwischen Ständen und Fürsten geschah); in einem Theile der deutschen Staaten wurden sämmtliche Kammergüter als Staatsgut erklärt (in Preußen schon 1794), was die Domänen in den außerdeutschen Gebieten zufolge des öfteren Wechsels der regierenden Geschlechter schon früher geworden waren, während in anderen deutschen Staaten der fürstlichen Familie das Eigenthum der Domänen vorbehalten, jedoch auch die Verwendung des Domänenertrages zu Staatsausgaben im Allgemeinen oder zur Bestreitung der Hofstaats-Ausgaben zugesichert wurde."

§ 9. Von den im ersten Abschnitt angeführten Vorzügen der Erwerbseinkünfte überhaupt abgesehen, kann man vom rein finanzwissenschaftlichen Standpunkte aus nicht sagen, daß staatlicher Grundbesitz als Einkommensquelle als ein organischer Bestandtheil des modernen Budgets gerade nothwendig sei; keinesfalls spricht für ihn so viel wie für Grundbesitz der Gemeinden. Bei kleineren Staaten mag er allenfalls für die Creditfähigkeit in Betracht kommen, bei großen Staaten tritt die Rücksicht auf ihn völlig zurück gegen diejenige auf die allgemeine wirthschaftliche Kraft der Bevölkerung und die Richtung und Sicherheit der politischen Leitung. Mit Bezug auf die Verschuldung könnte man sogar meinen, es sei unwirthschaftlich, auf der einen Seite Schulden, auf der anderen Vermögen zu haben, dessen Rente vielleicht niedriger sei als der für jene zu bezahlende Zinsfuß. Indessen ist erstens der Kapitalwerth des Grundbesitzes für den Staat viel schwieriger zu berechnen als für den Privaten, der im Erbübernahms- oder Kaufpreise einen Anhalt hat bezw. den grade herrschenden Zinsfuß zu Grunde legen kann; dann aber muß man für den Staat bedenken, daß im Laufe der volkswirthschaftlichen Entwicklung der Werth der Geldschulden gleich bleibt oder sich erniedrigt, während der Grundbesitz an Werth gewinnt. Wenn also auch gegenwärtig das Passivkapital den Staat ebenso hoch belastet wie das Aktivkapital in Grundbesitz ihm rentirt, wäre es doch für eine ewige Person von Nachtheil, durch Veräußerung dieses jenes abzustoßen. Die Grundbesitzveräußerung aus diesem, wie überhaupt aus finanziellem Gesichtspunkte erscheint also nicht gerechtfertigt, falls nicht, worüber nachher sogleich auch weiter zu sprechen, die Unfähigkeit der Regierung, den Grundbesitz den Zeitverhältnissen entsprechend rentabel zu verwalten, nachgewiesen werden könnte; was nicht der Fall ist.

Wir hatten nun aber schon festgestellt, daß für die Beurtheilung des Werthes dieser Einkommensquelle als öffentlicher der rein finanzwirthschaftliche Standpunkt überhaupt nicht genügt, sondern auch der volkswirthschaftspolitische eingenommen werden muß. Man kann

gegen den Staatsgüterbesitz einwenden, daß dadurch diese Fläche dem Verkehr entzogen und damit vielleicht deren zweckmäßige Vertheilung unter die Staatsbürger und die productivste Ausnutzung durch sie behindert werde. Indessen ist zu bedenken, daß soweit es sich um landwirthschaftliches Areal handelt, dieses durch Verpachtung, die ja auch in der That die Regel bildet, der privaten Thätigkeit zugänglich zu machen ist, und beim Forstlande ganz besondere Erwägungen bezüglich öffentlichen und Privatbesitzes anzustellen sind. Freilich ist hier zunächst zu fragen, ob denn beim Staats-Grundbesitz eine richtige Vertheilung zwischen landwirthschaftlichem und forstwirthschaftlichem Areal Statt findet? Benutzt der Staat in dieser Beziehung seinen Grundbesitz richtig? Das ist durch die gerade vorhandene Eintheilung desselben in land- und forstwirthschaftlicher Fläche noch keineswegs erwiesen und im einzelnen Falle zu untersuchen. Diese Frage der Vertheilung bezieht sich nicht nur auf die Geeignetheit des Bodens für die eine oder die andere Culturart, sondern auch auf das Bedürfniß der Bevölkerung nach dieser oder jener Culturart in dem betreffenden Landestheile; hier mag z. B. die dichte Bevölkerung die Ausbreitung des landwirthschaftlichen Areals, dort eine Industrie oder die Entfernung von fossilen Brennstoffen mehr Forstland wünschenswerth machen. Beim Staatsbesitz ist wohl im Großen Ganzen nicht anzunehmen, daß Land, welches seiner Bodenbeschaffenheit nach oder aus andern Gründen besser zur Holzzucht angewendet wäre, landwirthschaftlich benutzt würde, so leicht und häufig auch ein solches volkswirthschaftlich fehlerhaftes Verhältniß beim Privatbesitz vorkommen mag; man darf wohl annehmen, daß die Staatsverwaltung als Vertreterin von Generationen eher zur forstwirthschaftlichen als zur landwirthschaftlichen Benutzung des vorhandenen Besitzes neigen und Mißverhältnisse nach dieser Seite anzuerkennen und zu beseitigen gern bereit sein wird. Anders ist es mit der Umwandlung des forstlichen in landwirthschafliches Areal. Hier steht schon die Schwierigkeit der Aenderung des Beamten-Bestandes und der Betriebs-Pläne entgegen und außerdem die im Allgemeinen sehr wohlbegründete Ansicht vom Staate als des Hüters des Forstschatzes des Landes, so zu sagen der forstlichen Vorsehung desselben, gegenüber der beständigen und volkswirthschaftlich rücksichtslosen Tendenz der Privaten nach Verkleinerung der Forsten. Vom bloßen Reinertrags-Standpunkt darf der Staat keinesfalls ausgehen; es fragt sich, wie weit er dem Bedürfniß nach landwirthschaftlicher Fläche durch Umwandlung des Forstareals in solche nachgeben darf. Hierfür Regeln aufzustellen ist um so schwieriger, als die Fachmänner noch darüber streiten, wie weit der Wald das Klima und die Feuchtigkeitsvertheilung beeinflusse und wie weit demnach die Aufgabe des Staates, seinen Wald zu behalten und auch sonst auf die Erhaltung desselben bei Gemeinden und Privaten hinzuwirken, eine elementare, unabweisbare sei; ganz abgesehen von allem finanziellen Interesse. Indessen wird man hinsichtlich des Forstbesitzes folgende Regeln aufstellen dürfen: 1. giebt es absoluten Waldboden, den der Staat auch ohne Rücksicht auf den Ertrag behalten, ja dessen er sich selbst zu bemächtigen suchen muß, es ist dies namentlich derjenige Wald, welcher als Quellengebiet von Flüssen den Wasser-Zufluß und Stand für einen größeren Landestheil regelt, oder auch als Schutz gegen Flugsand, Angriffe des Meeres u. dgl. dient. Soweit es sich um Schutzwald für nur kleine Gebietsabschnitte handelt, mag er den Gemeinden, denen man jedoch kaum genug mißtrauen kann, überlassen werden. In Fällen, wo es sich um Schutzwald handelt, ist sogar der Zukauf von Land zu diesem Zwecke und die Anwendung der Expropriation geboten. Dafür mag andererseits Staatsforst, bei dem kein so zwingendes Gemeininteresse vorhanden ist, veräußert werden. 2. soll der Staat seiner Aufgabe als Vertreter ferner Generationen insofern nachkommen, als er nicht gleich den Privaten den Umstand außer Acht lassen darf, daß schließlich das Holz das einzige Bau- und Brennmaterial ist, welches allmälig an die Stelle der unwiederbringlich sich erschöpfenden Vorräthe von Eisen und Kohlen wieder treten kann. Die

ganz ungeheure und aller Berechnung spottende Zunahme des Verbrauchs dieser Stoffe mag durch die Reichhaltigkeit der gefundenen und noch zu entdeckenden Lagerstätten dieser unterirdischen Schätze immerhin noch auf lange Zeit hin ausgeglichen werden; sobald aber die Schwierigkeiten der Beschaffung und damit die Preise steigen, so wird der Bedarf nach Holz wieder stärker auftreten und für diesen Fall bietet der Waldbesitz des Staates den natürlichen Rückhalt. Es handelt sich hier um ein Product von elementarer Bedeutung, dessen Beschaffung großen Kapitalaufwand und die Zeit von Generationen erfordert. Ob sich die private Bodenwirthschaft in einem der Walderhaltung günstigen Sinne entwickeln wird, ist doch kaum abzusehen (in einzelnen Gegenden ist eine Tendenz zur Concentrirung, in andern zur Zerstückelung wahrnehmbar; die Statistik läßt uns gerade bei dieser wichtigen Frage leider im Stich), und ehe man dem privaten Besitzer Beschränkungen zu Gunsten des Waldes auflegt, ist doch Beibehaltung und Erwerb von Staatsbesitz hier das zweckmäßigere. Unsere Regel soll aber nicht so verstanden werden, als ob es Pflicht des Staates sei, durch die Ausdehnung seines Waldbesitzes für billiges Holz zu sorgen; ein zu starkes Streben in dieser Richtung würde vielleicht den Privaten den Antrieb zum Waldbau noch mehr nehmen und den Wald auf Kosten anderer Culturarten allzusehr begünstigen, sondern es soll damit nur gesagt sein, daß ein gewisses, durch die Praxis zu bestimmendes Maaß des Waldbesitzes in den Händen des Staats volkswirthschaftlich wünschenswerth sei. Namentlich dürfte zu rathen sein, daß außer dem in Sinne der ersten Regel „absolut" zu nennenden Waldboden solches Land vom Staat erworben und von ihm als Forstland bewirthschaftet werde, welches für die Cultur mit Pflug, Hacke und Spaten oder als Wiese wenig geeignet ist. 3. aber wird ernstlich zu erwägen sein, wo und wie weit durch Umwandlung von forst- in landwirthschaftliches Areal die inländische Nahrungsmittelerzeugung und der Raum für die wachsende Bevölkerung vermehrt werden könne, was theils durch Anlage von staatlichen Feldgütern, theils durch Veräußerung des Areals geschehen kann. Freilich läßt sich nicht leugnen, daß ein solches Vorgehen leicht Lücken in den Waldbestand reißen kann, durch welche die Bewirthschaftung des Restes weniger einträglich wird, da Größe und Geschlossenheit des Forstareals ein wesentliches Moment seiner Rentabilität sind. Soweit sich dies nicht durch praktische Anordnungen verhindern läßt, muß der Uebelstand als ein unvermeidliches, vom Fiskus der Volkswirthschaft gebrachtes Opfer hingenommen werden. Es ist ja ein Vorzug des Staatsbesitzes, daß in seiner Verwaltung höhere volkswirthschaftliche Gesichtspunkte zur Geltung kommen dürfen.

Wir lassen hier einen Gesichtspunkt außer Betracht, der wohl auch für die Nothwendigkeit der Staatswaldungen angeführt wird, nämlich die klimatische Wichtigkeit des Waldes, der auf die Vertheilung und Art der Niederschläge und auf die Gleichmäßigkeit der Temperatur einen günstigen Einfluß habe, also abgesehen von seiner vorhin besprochenen Eigenschaft als Schutzwald. Dieser klimatische Einfluß scheint im Allgemeinen noch nicht genügend festgestellt, kommt wohl nur im Binnenlande zur Geltung und ist unzweifelhaft vorhanden nur in kleineren Gebietstheilen mit eigenthümlichen Verhältnissen. Einige günstige Wirkungen des Waldes können auch durch reichliche Vertheilung einzelner Bäume über die Fläche erreicht werden, auf welche der Staat durch Vorschriften über Bepflanzung der Wegeränder u. s. w. mit Bäumen Einfluß nehmen kann.

§ 10. Im Allgemeinen ist also vom Grundbesitz als Einkommensquelle des Fiskus zu sagen: daß er als solcher vom finanzwirthschaftlichen Standpunkte zwar nicht gerade nothwendig, aber doch auch keineswegs ohne Vorzüge und durchaus nicht principiell verwerflich ist; insbesondere die öfter empfohlene Veräußerung behufs Schuldentilgung in der Regel ein schlechtes Geschäft sein würde; daß mehrfach die finanzwirthschaftlichen gegen die volkswirthschaftspolitischen Gesichtspunkte zurücktreten müssen, und diese je nach

den gegebenen natürlichen und sozialen Verhältnissen auf Conservirung eines gewissen Theils des Forstlandes, sogar auf Zukauf von solchem, unter anderen Umständen aber auf Verwandlung von Forstland in Feldgüter oder auch auf Veräußerung von Grundbesitz zur Vermehrung der letzteren hinweisen. Ob sich nun für diesen letzteren Zweck mehr die Verpachtung oder der Verkauf und in welcher Weise empfehle, hängt wiederum weniger von finanzwirthschaftlichen als von volkswirthschaftspolitischen Erwägungen ab. Es würde sich in solchen Fällen vornehmlich um die Schaffung mittlerer Besitzungen handeln und zur Einrichtung derselben (Aufführung der Gebäude ꝛc.) ein besonderes Anlagekapital erforderlich sein. Den landwirthschaftlichen Besitz in solchen Abschnitten (von 20 bis 100 Hektaren, je nach der Gegend) in gewöhnlicher Zeitpacht auszuthun, hat für die Staatsverwaltung Schwierigkeiten, wenn auch wohl nicht unüberwindliche, andererseits ist auf diese Weise ein verhältnißmäßig hoher Pachtertrag gewiß zu erreichen, denn die Kleinheit der Pachtungen vermehrt die Zahl der mit technischen und Geldmitteln ausgerüsteten Bewerber. Leichter brauchbar wäre die für diesen Zweck neuerdings wieder mehrfach empfohlene Erbpacht[3]), welche man früher im übergroßen Eifer für reines Privateigenthum beseitigt hat. Der finanzielle Ertrag dieser letzteren Verpachtungsart wird allerdings hinter demjenigen der Zeitpacht bedeutend zurückstehen, hingegen bietet sie den großen Vortheil, daß der Staat dabei Einfluß auf die Vertheilung des Grundeigenthums behält und der Concentration wie der Zerstückelung vorbeugen kann. Beim bloßen Verkauf ist dies natürlich nicht der Fall, und bei ihm wird der Staat seinen Zweck, den wirthschaftlich-conservativen und leistungsfähigen Theil der Bevölkerung zu vermehren, leicht vereitelt sehen.

§ 11. Bezüglich des staatlichen Grundbesitzes kann im Uebrigen vom finanziellen Standpunkt aus kein Zweifel sein, daß das landwirthschaftliche Areal durch Verpachtung (Zeitpacht), das forstwirthschaftliche durch Selbstbewirthschaftung (Verwaltung durch Beamte) auszunutzen sei, wie es auch in der That geschieht. Bei den Feldgütern wird die Selbstbewirthschaftung nur in ganz bestimmten Fällen rathsam sein, nämlich wenn solche zu Gestüten, die im Interesse der Landespferdezucht im Allgemeinen und mit Rücksicht auf militärische Zwecke im Besonderen als Staatsanstalten unentbehrlich sind, oder zu landwirthschaftlichen Lehranstalten gehören. Abgesehen von solchen Fällen aber sind staatliche „Muster-Güter“ verfehlte Unternehmungen, weil für die Groß-Landwirthschaft solche nicht nöthig sind, für die Klein-Landwirthschaft aber der Staat kein Muster zu geben vermag, denn die aus der Fülle des Kapitals schöpfende Landwirthschaft des Staats kann dem kleinen Landwirth, dem es viel mehr an Kapital wie an Intelligenz fehlt, nicht als Vorbild dienen; und die Staatsverwaltung ist überhaupt für ein Gewerbe wie die Landwirthschaft so ungeeignet wie möglich; die Schwächen, welche der landwirthschaftliche Groß-Betrieb hat, potenzieren sich hier. Die Größe der Pachtungen wird sich nur zum Theil willkürlich bestimmen lassen; soweit es der Fall ist, wird für die Finanzwirthschaft, auch abgesehen von den obigen Erwägungen, die Eintheilung in nicht zu große Complexe, deren Fläche sich nach den Eigenthümlichkeiten des Landes richten muß, sich empfehlen. Eine in Ziffern auszudrückende Regel läßt sich hierfür ebensowenig geben wie für die Pachtdauer, für die sich bei dem jetzigen Stande der Landwirthschaft nicht mehr eine als normal anerkannte Fruchtfolge zu Grunde legen läßt. Uebrigens werden die Regeln dieselben sein wie bei der Privatverpachtung.

Auch die Regel, daß große Domänen-Pachtungen weniger vortheilhaft seien, läßt sich nicht als allgemein gültig hinstellen. Es bilden sich Familien und Generationen von Domänen-

3) Vgl. über diese Besitzesform: E. Nasse, Die wirthschaftliche Bedeutung von Erbzins- und Erbpachtsverhältnissen in den Landwirthschaftlichen Jahrbüchern von (Nathusius und Thiel,) Berlin 1878. S. 41. Auch die Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses über Parzellirung der Domänen im Dezember 1873.

Pächtern aus, die mit großer Kapitalkraft und Intelligenz ausgerüstet, sich ganz auf solche Pachtungen einrichten, verhältnißmäßig hohe Pachtzinsen zahlen und alle nur wünschenswerthen Garantieen bieten. — Ueber die allgemeinen Regeln für Verpachtung s. G. Drechsler, Der landwirthschaftliche Pachtvertrag, Halle 1871 und A. Blomeyer, Pachtrecht und Pachtverträge (zugleich Handbuch des preußischen und sächsischen Pachtrechtes), Berlin 1873. Vgl. auch den Abschnitt XIII über Landwirthschaft in Band I dieses Werkes. — Die neben Zeit- und Erbpacht oben nicht erwähnte Form der Pacht, die Antheilwirthschaft, welche im südlichen Europa in verschiedenen Abstufungen sehr häufig, in ganzen Gegenden herrschend ist und zum Theil sehr gute Ergebnisse hat, kann beim Staatsbesitz nicht in Betracht kommen, da sie eine eigenthümliche Organisation des Verhältnisses zwischen Gutsherrn bezw. dessen Agenten und Pächtern voraussetzt, die für die Staatsverwaltung nicht geeignet ist. (Ueber diese Wirthschaftsart Lehrreiches in Franchetti u. Sonnino, Condizione economiche delle provincie napoletane etc. und La Mezzeria in Toscana. Firenze 1875, auch in den 3 Bänden Relazioni intorno alle condizioni dell Agricultura nel quinquennio 1870/74, Roma 1876/77, amtliches Werk).

§ 12. Bezüglich der Forsten ist die Selbstbewirthschaftung überhaupt das einzig denkbare Mittel, sie als Einkommensquelle zu benutzen, da die Natur der Sache die Verpachtung ausschließt. Es ist auch anzunehmen, daß der Staat hierbei rationeller mit Rücksicht auf den nachhaltigen Ertrag und ergiebiger wirthschaftet wie der Private; denn in der Forstverwaltung schadet ein gewisses Maaß von Schwerfälligkeit nicht, schematische Regelung ist sogar erforderlich, dem Staate stehen große Flächen und Massen zur Einfügung in eine zweckmäßige Organisation zu Gebote und er kann sich einen Organismus von gebildeten und zuverläßigen Beamten schaffen. Beweiskräftige, ziffermäßige Vergleiche über die Erträge von Privat- und Staatsforsten im Allgemeinen lassen sich nicht beschaffen, da die Verschiedenheit der natürlichen Verhältnisse und der Lage der Forsten in Beziehung zu den Absatzorten der Produkte in Betracht zu ziehen ist, und der Staat auch nicht durchweg nach Gesichtspunkten wirthschaften darf, die für den Privatmann als rationell gelten mögen. Insbesondere wird die ihm in erster Linie obliegende Pflicht der Erhaltung und Anlage von Schutzwaldungen eine Abweichung vom Princip des nachhaltig höchsten Reinertrages gestatten; ebenso mögen specielle Rücksichten auf andere Zweige der Staatsverwaltung oder Bedürfnisse einzelner Bevölkerungstheile maßgebend sein, z. B. steht es dem Staate gewiß nicht an, Servituten, welche die Forstnutzung beeinträchtigen, aufzuheben oder abzulösen, wenn es klar ist, daß trotz einer formell gerechten Abfindung die Viehhaltung der Waldanwohner oder ihre Lebenshaltung selbst dadurch beeinträchtigt wird oder das Sammeln von Raff- und Leseholz, das Beeren- und Schwämme-(Pilze)-suchen der Bevölkerung zu erschweren. Im Uebrigen wird sich die Verwaltung der Staatsforsten mehr als diejenige der Privaten — über die Grundsätze der Forstwirthschaft überhaupt s. d. betr. Abschnitt im I. Bande — von der Ansicht über die Entwickelung der Preise für Brennholz und Bau- und Nutzholz in der Zukunft beeinflussen lassen und beeinflussen lassen dürfen. Ueber diese Entwickelung sich eine feste Meinung zu bilden ist deshalb schwierig, weil sie mit Production und Verbrauch von Kohle und Eisen und deren Preisgang zusammen hängt und sich der Zeitpunkt nicht angeben läßt, von welchem an dieser Preisgang eine beträchtliche Steigerung erfahren und eine verstärkte Nachfrage nach Holz veranlassen wird. Bis jetzt hat sich ein Abfall der Holzpreise trotz jener Concurrenz nicht gezeigt, im Gegentheil ein Steigen[4]). Für die ganze Art der Behandlung des

4) Nach A. Bernhardt, Forststatistik Deutschlands, Berlin 1872, ist in Bayern von 1831 auf 1858 eine Steigerung der Preise eingetreten beim Bau- und Nutzholz um 64 %, beim Brennholz um 58 %. Nach A. Bühler, Ueber den Einfluß des Mineralkohlenbergbaues auf die Forstwirthschaft, Stuttgart 1874, war der Durchschnittspreis eines Kubikfußes Derbholz in den Staatswaldungen Preußens i. J. 1850: $1{,}_{50}$ Silbergroschen, i. J. 1865: $2{,}_{21}$ Sgr., d. i. im Steigungsverhältniß von 100: 147, nicht ohne Unterbrechungen aber doch langsam andauernd; in den württembergischen Staatswaldungen war der Preis von 1 Kubikfuß Stammholz: i. J. 1850: Eichen $8{,}_{6}$ Kreuzer, Buchen $7{,}_{0}$ Kr., Fichten $7{,}_{5}$ Kr., i. J. 1871; $18{,}_{6}$, $13{,}_{8}$, $9{,}_{3}$ Kr.; d. i. gegen 1850 eine Steigerung von 100 auf 216, 197, 124. Ueber württembergische Holzpreise seit 1800 vgl. auch Württemb. Jahrbücher f. Statistik, Jahrg. 1873. II. 144. Nach den statistischen Nachweisungen

staatlichen Grundbesitzes, richtige Abwägung der fiskalischen und volkswirthschaftlichen, forst- und landwirthschaftlichen Interessen, ist die Organisation der Verwaltung desselben, also namentlich der selbstbewirthschafteten Forsten wesentlich; insbesondere ob Domänen und Forsten unter einem und demselben Ministerium und ob sie unter dem Finanzministerium oder ob sie unter einem anderen Ministerium stehen, das weniger unmittelbar auf Wahrnehmung der fiskalischen Interessen hingewiesen ist [5]) (wie in Preußen, Frankreich, Italien, Oesterreich). Zu den Einkünften aus Grundbesitz gehören auch die in deutschen Staaten noch vorhandenen Grundgefälle (Bodenzinsen), welche früher die Steuern der bäuerlichen Bevölkerung darstellten, jetzt aber als feste Geldabgaben dieselbe neben den Grundsteuern belasten.

Nebensächliche Einkünfte des Grundeigenthums des Staats ergeben sich aus Verpachtung der Jagd [6]) und der mit dem Grundeigenthum zusammenhängenden Fischereiberechtigungen.

Ueber den gesammten Grundbesitz der in § 1 angeführten Staaten nach seinem gegenwärtigen Bestande sind Notizen nicht beizubringen. Die Feldgüter scheinen nur noch in einigen deutschen Staaten von Bedeutung, namentlich in Preußen, das nach dem Etat von 1881/2 340 275 ha, eingetheilt in 1085 Vorwerke, mit 13 074 540 M. Pachtertrag besaß. Der Grundbesitz des Königreichs Italien ist durch die Einziehung der Kirchengüter bedeutend, wird aber allmälig veräußert (nach dem Budget für 1881 waren als Erlös aus dem Verkauf von Domänen und Kirchengütern 25 Millionen Franken angesetzt). Die nachfolgenden Angaben über die Forsten des Staats, der Gemeinde und Privaten sind für die deutschen Staaten nach den „Forstlichen Blättern", Jahrg. 1881, H. 2, soweit möglich nach amtlichen Quellen berichtigt, zusammengestellt; vgl. auch Reinick, Waldschutz- u. Aufforstungs-Frage. Hildesheim 1881. S. 100 ff. für Oesterreich: Statistisches Jahrbuch des Ackerbau-Ministeriums 1877 und Finanzgesetz von 1881; für Ungarn: Bedö, Ung. Staatsforsten 1877; Frankreich (1876) Annuaire statistique 1879 II; für Italien und Großbritannien sind zuverlässige Angaben nicht zu finden. —

Staaten	Waldfläche überhaupt qkm.	% der Gesammtfläche	Von d. Waldfl. ist Staatseigenthum qkm.	% d. ges. Waldfläche	Andere Waldfl. in öffentlichem Eigenthum, d. Gemeinden, Kirchen 2c. qkm.	Privat-Waldungen qkm.
1	2	3	4	5	6	7
Preußen	81 158	23,2	27 538	33,9	14 244	39 375
Bayern	25 851	34,0	9 222	35,7	3 880	12 747
Sachsen	4 228	28,2	1 688	39,9	310	2 230
Württemberg	5 977	30,6	1 922	32,2	1 904	2 150
Baden	5 271	35,0	940	17,8	2 606	1 724
Elsaß-Lothringen . . .	4 461	30,8	1 509	33,8	1 999	952
Andere deutsche Staaten .	12 164	23,2	6 116	50,3	3 664	2 383
Deutsches Reich	139 110	25,8	48 935	35,2	28 606	61 561
Oesterreich, Reichsrathslän.	91 804	30,5	9 908	10,8	81 896	
Ungarn	91 307	27,0	20 092	22,0	71 215	
Frankreich	91 853	17,4	9 671	10,5	20 907	61 271

über die Forstverwaltung Badens (1879) war in Baden der Durchschnittspreis eines Festmeters in Mark:

	i. J. 1870	71	72	73	74	75	76	77	78	1879
Nutzholz	14,49	13,89	16,14	18,74	18,66	19,52	17,16	14,80	15,86	14,03
Brennholz	8,57	8,77	10,00	10,20	11,20	12,05	11,51	9,31	9,01	8,97

Bei den Vergleichen seit 1850 muß das allgemeine Sinken des Geldwerths mit in Anschlag gebracht werden. Für Frankreich giebt Leroy-Beaulieu a. a. O. einige Data seit Anfang des Jahrhunderts, die gleichfalls starkes Steigen, namentlich des Nutzholzpreises zeigen.

5) Ueber die Einrichtungen des Forstdienstes, Art und Maß der staatlichen Einwirkung s. O. V. Leo, Forststatistik über Deutschland und Oesterreich-Ungarn. Berlin 1874. Eintheilung und Besoldung der Behörden sind im Uebrigen aus den Budget-Voranschlägen der größeren Staaten zu ersehen.

6) Das Einkommen aus Jagdscheinen, die eine Form von Steuern auf die Jagdausübung sind, ist natürlich nicht bei den Erwerbseinkünften zu besprechen, ebenso wenig auf die Ausübung der Fischerei gelegte Abgaben.

2. Bergbau, Industrie und Handelsunternehmungen.

§ 13. Für diejenigen Erwerbseinkünfte, welche nicht aus dem Grundbesitz bezw. der Benutzung des Bodens zu land- und forstwirthschaftlichen Zwecken fließen, stellt sich die Frage der Berechtigung und Zweckmäßigkeit anders und kommen besondere Gesichtspunkte in Betracht. Diese Einkünfte zerfallen in zwei große Gruppen von ungleicher finanzieller Bedeutung (s. d. Ziffern in § 1) und volkswirthschaftspolitischer Wichtigkeit; nämlich in diejenige der Einkünfte aus Transportunternehmungen — Eisenbahn, Post, Telegraph — und die der übrigen industriellen und Handelsunternehmungen. Diese zweite, weniger wichtige und in ihren Objecten sehr verschiedenartige Gruppe wollen wir hier zuerst besprechen. Es gehören hierher die Einnahmen aus Bergwerken, Badetablissements, Fabriken mannigfacher Art, Bank- und Lotteriegeschäften, die theils mit rechtlicher Bevorzugung der Staatsunternehmung, in Monopolform, theils ohne diese betrieben werden. Solche rechtliche Bevorzugungen kommen namentlich vor bei der Salzgewinnung, der Pulverfabrikation und den Lotterie-Unternehmungen [7]).

§ 14. Der Besitz des Staats an Bergwerken, damit zusammenhängend Hüttenwerken, und von Salinen hat sich in Verbindung mit den Besteuerungszwecken, bei den Bergwerken der deutschen Staaten insbesondere mit dem Bergregal [8]), entwickelt. Inzwischen sind andere Besteuerungsformen gefunden, welche die Erhebung von Abgaben auf die betreffenden Producte ohne Eigenbetrieb des Staats bequem ermöglichen, und es liegen keine besonderen und zureichenden Gründe mehr dafür vor, daß der Staat seine Verwaltung mit diesen Gewerbsunternehmungen belaste, zumal die volkswirthschaftlichen Gesichtspunkte, welche auf die Ueberwachung der pfleglichen Ausbeute und die Wahrnehmung der Interessen der dabei beschäftigten Arbeiter hinweisen, durch Gesetzgebung und Polizei genügend verfolgt werden können. Allerdings ist die öffentliche Verwaltung hinsichtlich der Gewinnung der Bergbauproducte an und für sich nicht in besonderem Nachtheil gegen die private, denn es handelt sich hier um große Kapitalanlagen, Betrieb nach festen Regeln und weitaussehenden Plänen, oft um langwieriges Zuwarten; alles Sachen, die mehr auf gesellschaftliche als auf Einzelunternehmung hinweisen. Indessen sind doch die schwer berechenbaren und schwankenden Erträge unbequem für ein öffentliches Budget und zudem sind bei der Verwerthung der Producte kaufmännische Operationen nöthig, welche von Privaten leichter und besser besorgt werden können. Für das Salz allerdings sind die Productions- und Consumtionsverhältnisse beständiger als bei Kohlen und Erzen und als Object beträchtlicher Verbrauchssteuern knüpft sich an dasselbe ein besonderes Interesse des Staates; indessen ist die Steuercontrole über das Salz gewiß einfacher als z. B. über Zuckerrüben oder Tabak und es liegt hierin kein Grund für Ausschluß der privaten Unternehmung. Auch braucht für diesen nicht geltend gemacht zu werden, daß die Gewinnung des Salzes als hervorragend wichtigen Genußmittels, wie etwa auch der so wichtigen Grundstoffe Kohlen und Eisen — man müßte noch das Petroleum hinzufügen — doch an verhältnißmäßig so wenigen Stellen in großem Maßstabe erfolge, daß sich leicht Verbindungen Privater zur monopolistischen Beherrschung des Marktes bilden können, denn es kann dem gegenüber darauf hingewiesen werden, daß die Lagerstätten doch häufig (für die Salzgewinnung ja auch das Meer zu benutzen), die Mittel des Handels und der Handelspolitik mächtig genug sind, um solche Uebergriffe zu verhüten. In Summa ist also diese Art der Erwerbseinkünfte nicht besonders willkommen und empfehlenswerth, und grade

7) Salz: monopolistischer Betrieb in Oesterreich, Ungarn und Italien; Salzwerke im alleinigen Staatsbesitz, ohne Monopol, in Bayern und Württemberg. Pulver: monopolisirte Fabrikation in Frankreich, auch in der Schweiz (hier durch die Bundesbehörden). Lotterieen: Preußen, Sachsen (auch Braunschweig und Hamburg); Oesterreich, Ungarn, Italien.

8) S. über dieses Beseler, System des gemeinen deutschen Privatrechts, Berlin 1866, und Achenbach, Gem. D. Bergrecht, Berlin 1871.

hier wäre es angezeigt, durch Veräußerung der Betriebe Schulden zu tilgen oder sie gegen passendere öffentliche Unternehmungen zu vertauschen. Indessen stehen grade hier dem Verkaufe der Anlagen besondere Schwierigkeiten und selbst der Aufgabe von augenscheinlich unrentablen Betrieben Bedenken entgegen. Es ist nämlich der Kapitalwerth grade solcher Unternehmungen ausnehmend schwierig festzustellen, sowohl hinsichtlich der gemachten Aufwendungen als der voraussichtlichen Rentabilität, und es werden sich namentlich für die großen Objecte sehr schwer passende Käufer finden; bei der Auflassung uneinträglicher Bergbauunternehmungen aber ist nicht nur das hineingesteckte Kapital fast ganz verloren, sondern man begiebt sich auch der, bekanntlich in vielen Fällen vorhandenen Aussicht, über kurz oder lang wieder auf gewinnreiche Schichten zu stoßen. Außerdem kann das Aufhören des Bergbaues eine zahlreiche, vielleicht seit vielen Generationen auf ihn angewiesene Bevölkerung der betreffenden Gegend in Noth bringen, und der Staat darf hier nicht mit derselben Rücksichtslosigkeit vorgehen wie sie wohl der Privatunternehmer in gleicher Lage ausübt; wenigstens darf er es nicht in unseren dicht bevölkerten und occupirten Kulturländern; er muß also das Schicksal der betroffenen Bevölkerung vorher in irgend einer Weise sichern. Ueberhaupt wird der Staat beim Bergbau, der eine starke Arbeiterschaft unter eigenthümlichen Verhältnissen beschäftigt, besondere Veranlassung (wie auch bei den Verkehrsanstalten) haben, sich in socialpolitischer Hinsicht als Muster-Unternehmer zu bethätigen, was er freilich zugleich durch tüchtige und rentable Leitung der Production sein muß. Uebrigens sind natürlich für diese Unternehmungen keine anderen Regeln als die allgemein für sie gültigen zu geben und darf daher auch hier auf den betreffenden Abschnitt (XVII) im I. Bande verwiesen werden; nur ist noch zu bemerken, daß, wenn auch die Ausnutzung durch Zeitpacht hier selbstverständlich ebenso wie bei den Forsten ausgeschlossen ist[9]), doch vielleicht auf dem Wege der Vererbpachtung an Genossenschaften[10]) der Staat auf eine nicht allzu unvortheilhafte Weise sich des Eigenbetriebes entledigen könnte.

Auch M i n e r a l q u e l l e n, die zu Heilzwecken benutzt werden, befinden sich nicht selten im Besitze und Betriebe von Staaten (z. B. in Preußen, Bayern). Für die als Bade- und Trinkanstalten wirklich wichtigen ist allerdings die öffentliche Verwaltung schon deshalb erwünscht, um sie auch unbemittelten Leidenden genügend zugänglich zu machen, aber diese öffentliche Verwaltung wird unzweifelhaft in der Regel durch die Gemeinde zweckmäßiger besorgt werden; und der Staat kann auf diese Einfluß genug ausüben, um sie von der übermäßigen Ausbeutung des natürlichen Vorzuges abzuhalten.

§ 15. Im engeren Sinne so zu nennende i n d u s t r i e l l e G e w e r k s a n l a g e n, Staatsfabriken, wurden in den europäischen Staaten auf öffentliche Kosten besonders häufig im vorigen Jahrhundert angelegt, als die Regierungen anfingen, die Hebung der Manufakturkraft des Landes ernstlich in's Auge zu fassen und sie theils bei Privaten, theils durch Anlage von Staatsfabriken zu fördern; letztere wurden namentlich auf dem Gebiete der Textil-, der Thon- und Glas-Industrie eingerichtet[11]). Nach Entwicklung des industriellen Sinnes und der Kapitalkraft in der Bevölkerung selbst haben diese Anstalten ihre Aufgabe erfüllt; als Musteranstalten wirthschaften sie zu theuer, als Geschmacksbildungsanstalten werden sie durch große Privatetablissements, Ausstellungen (Museen), Fachschulen und Reisen ersetzt. Kunsterzeugnisse, welche der Staat zur Ausschmückung seiner Gebäude,

9) In Frankreich hat man im Anfang dieses Jahrhunderts das sonderbare Experiment gemacht, Salinen zu verpachten, mit ungünstigem Erfolge. Rau, Finanzwissenschaft, Leipzig 1864, § 186, S. 260.

10) Von A. W a g n e r vorgeschlagen a. a. O. I. S. 493.

11) Die noch bestehende königliche Porzellanmanufaktur bei Berlin war im Jahre 1759 von Goskowski errichtet und 1763 von Friedrich II. als Staatsfabrik übernommen; die königl. sächsische zu Meißen schon 1710 als Staatsfabrik gegründet (V. B ö h m e r t, Geschichte d. M. Porz.-Man. v. 1710 bis 1880, Zeitschr. d. k. sächs. statist. Bureaus. XXVI, 1 u. 2); die im Schloß Vincennes 1738 gegründet, 1755 nach Sèvres verlegt, 1759 von Ludwig XV. angekauft.

zu Ehrengeschenken u. s. w. bedarf, werden rationeller und mit größerer Wirkung für die Entwicklung von Kunst und Industrie durch Bestellungen bei Privaten, event. vorheriges Concurrenzausschreiben für Entwürfe beschafft; jetzt sind solche Fabriken nur noch unorganische, beschwerende Anhängsel für die Verwaltung. Andere Fabriken, die nicht einmal einen kunstgewerblichen Zweck haben, scheinen, sofern sie nicht etwa mit anderen Objecten, wie Forsten, Domänen, eng zusammenhängen, mit noch geringerer Berechtigung auf Staatsrechnung betrieben zu werden; zumal sie als Einnahmequellen doch nirgends bedeutend in's Gewicht fallen[12]). Die staatliche Pulverfabrikation hängt mit dem früher in einigen Staaten bestandenen Salpeter-Regal[13]) zusammen, wie auch mit dem Bedürfniß, sich ein unentbehrliches Kriegsmaterial zu sichern; und mit Rücksicht auf letzteres wird sich dagegen ebensowenig sagen lassen, wie gegen den sonstigen, so vielfach verzweigten militärischen Gewerbebetrieb, der aber eben nicht vom finanzwissenschaftlichen Standpunkte aus beurtheilt werden kann.

§ 16. Für Handelsgeschäfte, soweit sie von dem Absatz der eigenen Producte (Forst-, Bergbau-, Hüttenproducte) losgelöst sind, wird sich der Staat natürlich wenig eignen[14]). Der vom Staate betriebene Handel mit um der Besteuerung willen monopolisirten Producten (Salz, Tabak, Pulver) im Inlande gehört nicht zu den eigentlichen Handelsthätigkeiten, sondern regelt sich nach den Gesichtspunkten der Besteuerung. Andere Momente aber kommen für Bankgeschäfte in Betracht. Der moderne Staat mit seiner großartigen Kassen- und Vermögensverwaltung und seinen Anleihebedürfnissen bedarf einer Menge von bankmäßigen Operationen behufs Leistung von Zahlungen, Unterbringung müßiger Bestände, Aufnahme von Geldern fortwährend, wie ja in der That auch alle großstaatlichen Finanzverwaltungen in enger Verbindung mit großen Bankinstituten stehen[15]). Eine wirkliche Staatsbank, die sich selbstverständlich von allen eigentlichen Speculationsgeschäften fernzuhalten hat, läßt sich leicht aus der Staatskassenverwaltung heraus entwickeln und wird um so mehr Berechtigung haben, als der Staat damit die Geschäfte einer Zettelbank verbinden kann. Für den Betrieb einer solchen ist die öffentliche Verwaltung wohl geeignet und der durch die Ausgabe von Geldsurrogaten zu machende Gewinn wird passender dem Staate zuzuweisen als der Privatausbeutung zu überlassen sein; zumal erfahrungsmäßig das Nicht-Vorhandensein einer Staatsbank keinerlei Garantie gegen die (auch keineswegs absolut zu verurtheilende) starke Ausnutzung des Staatscredits durch papierne Zahlungsmittel bietet. Für einen besonderen Zweig bankmäßiger Geschäfte, die Einsammlung und Anlage von Spargeldern, die Sparkassen, ist die öffentliche Verwaltung, namentlich der Gemeinden, bekanntlich sehr verbreitet und bewährt, und neuerdings ist durch die Einrichtung der Postsparkassen, bei denen allerdings wie bei

12) Münchener Hofbräuhaus Reinertrags-Anschlag für den Staat 1881: 150 530 M., 1882/3: 260 310 M. Straßburger Tabakmanufaktur, von der französischen Monopolverwaltung übernommen, im Etat für 80/81 mit Reinertrag von 589 500 M., 81/2: 761 475 M., nach Aufnahme von 500 000 M. Betriebskapital im Vorjahre.

13) Rau a. a. O. § 190. S. 273.

14) Bei einem Kolonialsystem wie dem holländischen, wo die Regierung eine großartige Production von Kolonialwaaren auf eigene Rechnung betreibt, werden Handelsgeschäfte unumgänglich sein, die holländische Regierung läßt dieselben (Kaffee-Auctionen etc.) durch eine Handelsgesellschaft besorgen. — Die im Jahre 1772 errichtete preußische „Seehandlung", anfangs fast ganz, allmälig ganz Staatsanstalt, hatte ursprünglich hauptsächlich Handelszwecke (Seesalz, Wachs, Holz), und wurde dann Bankinstitut, verwaltet jedoch noch einige industrielle Etablissements; ihre Geschichte s. bei Bergius a. a. O. S. 376; auch (v. Bassewitz) Die Kurmark Brandenburg im Oktober 1806, Leipzig, Brockhaus, 1847, S. 471.

15) Einige Staaten, wie Rußland und mehrere schweizerische Kantone, haben reine Staatsbanken; das deutsche Reich hat die, 1765/6 gegründete, preußische Bank mit ihrem eigenthümlichen gemischten System — Reichsverwaltung unter Betheiligung großer Finanzmänner — herübergenommen. Die Reichsbank ist zugleich Reichshauptkasse (Reichs-Bankgesetz v. 14. März 1875 und Reichs-Bankstatut v. 21. Mai 1875). — S. Abh. VII. im I. Bd. dieses Werks; Ad. Wagner, Zettelbankpolitik, Freiburg 1873, S. 594 ff.; Roscher, S. III. S. 321 ff.

jenem der Erwerbszweck ganz in den Hintergrund tritt, eine besondere Art staatlicher Bankthätigkeit geschaffen worden.

Postsparkassen sind zuerst im Jahre 1861 in Großbritannien eingerichtet worden; am Schlusse d. J. 1880 waren 6120 Postanstalten (von 13 381 P.A. im Ganzen) zugleich Sparkassen, die von einer besonderen Centralstelle verwaltet werden; die Höhe des Spareinlagen-Kapitals betrug 674,9 Millionen Mark; im Jahre 1880 wurde die Einrichtung getroffen (Gesetz über die Sparkassen vom 22. Nov. 80), daß Spareinlagen von gewisser Höhe auf Wunsch der Sparer in Staatspapiere umgewandelt werden. 1870 wurden in Belgien, 1876 in Italien (Ende 1879: 3259 Postsparämter, davon 2977 vom Publikum wirklich in Anspruch genommen; 20,9 Mill. Mark Einlagen), 1880 in den Niederlanden und 1881 (Ges. v. 9. April 81) in Frankreich Postsparkassen eingerichtet; in letzterem Lande mit einer ebensolchen Bestimmung bezüglich Ankauf von Staatsrenten wie die bei England erwähnte; in Oesterreich Gesetzentwurf v. Novbr. 1881. Vgl. auch Ludw. Elster, Die Postsparkassen, Jena 1881; und die Berichte über diese Anstalten im „Archiv für Post und Telegraphie“. Die Postsparkassen sind überall als Einrichtungen gedacht und auch wirklich wirksam, welche die Kapitalbildung in den unbemittelten Klassen besser fördern, als dies durch lokale Anstalten geschehen kann; sie sind aber gleichzeitig, wenn auch in untergeordnetem Maße, Erwerbsanstalten des Staates und müssen dies mit ihrer weiteren Entwicklung immer mehr werden, ohne daß sie dadurch ihrem Hauptzwecke entfremdet zu werden brauchen.

§ 17. Sehr bedeutende Erwerbseinkünfte ergeben sich für manche Staaten aus dem Betriebe von Glücksspielen, welche für Private aus wirthschaftlich-sittlichen Gründen verboten zu sein pflegen und dem Staate ausschließlich vorbehalten bleiben, unter Ausschluß natürlich auch der fremden Staatslotterieen. Die Formen, in denen diese Glücksspiele betrieben werden, sind: sogen. Klassenlotterie, Lotto, Zinsenlotterie. Bei der Klassenlotterie wird eine bestimmte Summe, eingetheilt in Loose verschiedener Größe (ganze, halbe, viertel) ausgespielt, und zwar in verschiedenen Serien oder Klassen, und der Staat nimmt von den Gewinnen bezw. von der gesammten ausgespielten Summe bestimmte Prozente bei der Auszahlung vorweg, hat also einen festen finanziellen Ertrag. Beim Lotto kann der Spieler aus der Gesammtzahl der auszuspielenden Zahlen (1 bis 90) eine oder mehrere besetzen, aus diesen Zahlen werden eine bestimmte Anzahl (5) als Gewinne gezogen, und nach hergebrachten Regeln giebt das Herauskommen von nur einer der Zahlen, von zwei oder von drei u. s. w. zugleich verschieden große Gewinne. Die Einsätze sind beliebig, die Chancen für den Spieler und den Veranstalter in außerordentlich weiten Grenzen, so daß nur die sehr ungünstigen Chancen der Spieler und die häufige Wiederholung der Spiele dem Staate eine gewisse Sicherheit geben. Die Zinsenlotterie wird mit Staatsanlehen verbunden und dient zugleich als Anreiz zur Betheiligung an denselben. Diese werden entweder gar nicht oder ganz niedrig regelmäßig verzinst, und die als Jahreszinsen bezw. zusätzlichen Jahreszinsen ausgeworfenen Beträge werden zu ungleichen Antheilen unter den Inhabern der Schuldverschreibungen ausgelooft. Die Erträge für den Staat berechnen sich aus der Differenz der Zinsen und Kosten, welche bei Aufnahme des Anlehens zu den im betreffenden Zeitpunkte gewöhnlichen Bedingungen zu zahlen gewesen wären und derjenigen, auf welche es ihm in dieser Art zu stehen kommt. Die Zinsenlotterie ist jedenfalls die mildeste Form der Ausbeutung der Staatsbürger seitens des Staats unter Benutzung ihrer wirthschaftlichen Schwächen und man hat auch auf sie den Ausdruck Lotterie und das gesetzliche Verbot des Spielens in anderen Glücksspielen als denen des eigenen Staats meist nicht angewendet [16]); sie ist auch zugleich die von Staaten und Gemeinden am häufigsten angewendete Lotterieform (Prämienanlehen). Die allgemein als wünschenswerth anerkannte Abschaffung der Klassenlotterie und des Lottos scheitert in den betreffenden Staaten an der Schwierigkeit, passenden Ersatz für diese Art der Erwerbseinkünfte zu finden.

Aus der Klassenlotterie hatte Preußen nach dem Voranschlag für 1880/1 Reineinnahme 3 970 500 M., Sachsen 3 140 180 M., Braunschweig 1 080 700 M., Hamburg 1 456 000 M. — Aus dem Lotto hatte Oesterreich 15,4 Millionen M. (1 Fl. zu 2 M. gerechnet), Ungarn

16) Das deutsche Reichsgesetz vom 8. Juni 1871, betr. die Inhaberpapiere mit Prämien, beschränkt die Ausgabe solcher Papiere auf das deutsche Reich und dessen Bundesstaaten.

8 Mill. M., Italien 17,8 Mill. M. (1 Fr. zu 80 Pf. gerechnet). Diese Ziffern für die Lotterieeinnahmen sind in den § 1 angegebenen Summen der Erwerbseinkünfte nirgends enthalten; in den vorstehend nicht genannten deutschen Staaten sowie in Großbritannien und Frankreich giebt es keine Staatslotterieen. Die Frage, ob Klassenlotterie oder Lotto weniger verderblich wirken, entscheidet sich wohl zu Gunsten der ersteren; indessen hat die Klassenlotterie den Nachtheil, daß sich Zwischenhändler derselben bemächtigen, welche mit Loosantheilen handeln, um den ärmeren Klassen das Spiel zugänglich zu machen; in Folge dessen werden durch die Klassenlotterie dem Volke viel höhere Summen abgenommen, als die Bruttoeinnahme ausmacht; namentlich ist dies bei der preußischen Lotterie der Fall (4 Millionen M. Bruttoeinnahme), welche in Folge der für das Spielbedürfniß der Bevölkerung zu geringen Zahl von Loosen den Zwischenhandel ungebührlich begünstigt. — Das Lotto erfordert einen umfangreicheren Apparat und größere Betriebskosten (z. B. in Italien 70,5 Mill. Frcs. Bruttoeinnahme, 47,4 Mill. Frcs. Ausgabe; wöchentliche Ziehungen, Eintheilung des Landes in Lottodistrikte).

3. Transportunternehmungen.

1. Im Allgemeinen.

§ 18. Ungleich wichtiger und Zukunfts-reicher als die in § 15 und 16 besprochenen Fabrik- und Handelsunternehmungen sind die staatlichen Transportunternehmungen Post, Telegraph und Eisenbahnen, welche an finanzieller Bedeutung bereits die hauptsächlichen alten Formen des Staatsbesitzes und Betriebes, die Domänen und Forsten, überholt haben und einer weiteren raschen Ausdehnung auf Grund der steigenden Verkehrsentwicklung bei zunehmender Bevölkerungs- und Wirthschaftsdichtigkeit entgegen sehen.

Den Grundlagen des Verkehrswesens, den Wegen gegenüber, haben bekanntlich alle Staatsverwaltungen, sobald sie sich kräftiger entwickelten, sowohl im specifischen Verwaltungs- als im allgemeinen Kulturinteresse eine rege und oft großartige Thätigkeit entwickelt. Die Völker des Alterthums, insbesondere die Römer, weisen im Bau von Landstraßen glänzende Leistungen auf; die administrativen und militärischen Gesichtspunkte standen in erster Linie und von den die Staatsstraßen Benutzenden scheinen keinerlei Beiträge erhoben worden zu sein. Im Mittelalter erhält der öffentliche Straßenbau durch die Kreuzzüge einen Aufschwung; Wegeabgaben wurden vielfach vermischt mit Geleitsabgaben und Zöllen erhoben; in Deutschland mußte auch auf diesem Gebiete der dehnbare Begriff des „Regals" herhalten, um die finanzielle Ausbeutung der Wege zu rechtfertigen. Mit der Ausbildung größerer Staatswesen, die sich die Hebung der Landeskultur zur Aufgabe machten, beginnt die Entwicklung des Wegewesens aus höheren Gesichtspunkten und die Zurückdrängung des finanziellen; sehr spät, erst in der zweiten Hälfte des 18ten Jahrhunderts, hat sich in England eine energischere Fürsorge für das Straßenwesen durch den Staat, wenigstens durch Constituirung von Wegebaugesellschaften, Bahn gebrochen[17]). Immerhin hatte bis zum Anfang dieses Jahrhunderts das Wegewesen in Europa kaum die Ausbildung erreicht, welche es im römischen Reich hatte. Erst im Laufe dieses Jahrhunderts, namentlich seit den zwanziger Jahren, wo die durch Mac Adam empfohlene neue Straßenbau-Weise aufkam, ist eine großartigere und rationellere Entwicklung des Straßennetzes durch die Staatsverwaltungen zu verzeichnen. Von der Benutzung der Kunststraßen wurden meist Gebühren erhoben, welche jedoch die Kosten nicht deckten, und allmälig kam und kommt man mit Recht dahin, diese Gebühren auf den Staatsstraßen aufzuheben[18]). Von den Straßen kann als von staatlichen Erwerbsanstalten nicht die Rede sein. Ebenso wenig ist dies bei den Kanälen der Fall, für deren Bau, wie bei jenen, Frankreich das früheste und großartigste Vorbild gab. Frankreich begann die

17) Notizen zur Entwicklungsgeschichte der Land- und Wasserstraßen bei E. Sax, Die Verkehrsmittel, Wien 1878, I. S. 182; für England bei G. Cohn, Untersuchungen über englische Eisenbahnpolitik, Leipzig 1874, I. Kap. 1. Beiträge zur Theorie und Geschichte der Transportmittel bei L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1876, S. 361 ff. Roscher, S., III. Kap. 10.

18) In Frankreich schon 1806; Bayern und Württemberg, im innern Verkehr, 1828; Baden 1831; Preußen 1875.

Ausbildung seines Kanalnetzes schon im 17ten Jahrhundert, namentlich unter Colbert; auch die Niederländer wurden durch die Natur ihres Landes schon frühzeitig auf dieses Verkehrsmittel hingewiesen. England fing erst seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts, durch concessionirte Privatunternehmungen, an, sich mit künstlichen Wasserstraßen in größerer Ausdehnung zu versehen. Wegegelder auf Kanälen als Beiträge zum Unterhalt derselben sind der Natur dieser Verkehrsart nicht entgegen und werden wohl auch überall erhoben. Im Allgemeinen aber steht jetzt der Grundsatz praktisch und theoretisch fest, daß die Land- und Wasserwege als solche keinesfalls zum Gegenstande eigentlicher Erwerbseinkünfte für den Staat gemacht werden dürfen, da es sich hier um die Herstellung allgemeiner Grundbedingungen des wirthschaftlichen Daseins handelt, die der Staat auch thunlichst allgemein und gleichmäßig zu gewähren verpflichtet ist, und welche nur ein Staat, dessen Verwaltung unentwickelter und schwächer als sie sein sollte ist, der Privatthätigkeit anheimgeben wird.

Anders liegt die Sache mit den Transportleistungen, die aus mehr oder weniger zwingenden Gründen vom Staate übernommen werden. Solche Transportleistungen der Staatsverwaltung für das Publikum geschahen bekanntlich zuerst in Form der sogen. Post, und zwar, wie es scheint, nicht zuerst der Briefpost, d. h. der organisirten, gewerbsmäßigen Beförderung geschriebener Nachrichten, sondern der Personenpost. Der erste Staat nämlich, der die seinen Verwaltungszwecken dienende Transportorganisation dem Publikum zugänglich machte und damit eine Einrichtung schuf, die wir Post nennen, war Frankreich am Ende des 15ten Jahrhunderts, wo bereits im Jahre 1480 Privatpersonen zu einem bestimmten Preise für die Station sich der Pferde der Staatspost zu Reiseritten bedienen durften, während die Nachrichtenbeförderung erst ein Jahrhundert später staatlich ordentlich organisirt wurde. Mit der allmäligen Verbesserung der Wege und der Einführung der fahrenden statt der reitenden Posten wurde in einigen Ländern (Oesterreich, Preußen) die Organisation auch auf die Paketbeförderung ausgedehnt. Mit der Eisenbahn kam aber eine Art der Transportunternehmung auf, bei welcher der Weg, die Beförderungsgelegenheit, und das Beförderungsmittel, Fahrzeug, gar nicht getrennt werden können; derselben hat sich als Staatsunternehmung zuerst Belgien (1834) bemächtigt, dem dann zunächst Baden (1838) und andere deutsche Mittelstaaten folgten. Allgemeiner wurde gleich nach ihrer Entstehung die Telegraphie als Staatsgewerbe ergriffen; in Oesterreich und Preußen functionirte der elektrische Staatstelegraph bereits 1849 und von den anderen Kulturstaaten haben nur England und die Vereinigten Staaten von Amerika (letztere bis heut) gezögert, diese Art des Nachrichtenverkehrs staatlich zu organisiren. Die Schiffahrt hingegen wird nur in vereinzelten Fällen als Staatsunternehmung betrieben [19]).

§ 19. Als Quellen staatlicher Erwerbseinkünfte beim Transportwesen kommen also in Betracht: Post, Eisenbahn, Telegraphie nebst Fernsprech-Einrichtungen. In diese drei pflegt man die Transportunternehmungen nach ihrer geschichtlichen Entwicklung zu trennen und sie so nebeneinander zu stellen; wie ja auch der Post-, Eisenbahn- und Telegraphenbetrieb vielfach noch äußerlich von einander getrennt ist. Begrifflich und sachlich hat aber die Nebeneinanderstellung dieser drei im Grunde genommen keine Berechtigung. Die Sache liegt vielmehr so (auf die besondere geschichtliche Entwicklung kommen wir in den späteren §§): Aus dem unabweisbaren Bedürfnisse des Verkehrs heraus entwickelten sich durch den Staat selbst betriebene oder von ihm concessionirte und privilegirte Unternehmungen zum regelmäßigen Transport von Briefen, Personen, auch kleinen Gütern (Paketen) mit Hülfe von Stationen (Posten) zunächst zwischen größeren Orten und dann sich immer mehr

19) Z. B. im Anschluß an die Staatsbahnen die Bodensee-Dampfschiffahrt der Uferstaaten; staatliche Postdampfschiffe zwischen Deutschland und Dänemark.

verzweigend und über das Land ausbreitend. Diese Einrichtung ist an und für sich auf eine bestimmte Art von Transportwegen und Mitteln nicht angewiesen, sondern benutzt die vorhandenen und fördersamsten; die Post geht ebensowohl auf Wegen ohne vorgeschriebene Spur, wie auf Spurbahnen, d. i. Eisenbahnen und Telegraphen; nur daß sie auf den einen alle Arten von Transportobjecten: Nachrichten, Personen, Güter, auf der anderen nur Nachrichten befördern kann. Die Post steht der Eisenbahn an und für sich nicht anders gegenüber wie der Landkutsche. Ebensowenig wie den Wagen kann man die Eisenbahn als ein besonderes Verkehrsmittel neben der Post bezeichnen. Die Post, als bestehende Organisation des Verkehrs, hätte eigentlich den Bau der Eisenbahnen, gemäß der monopolistischen Natur dieses Verkehrsmittels, bei dem Weg und Fahrzeug untrennbar sind, in die Hand nehmen müssen; und in der That sind auch diejenigen Staaten, welche das Eisenbahnwesen von vornherein als Staatssache erklärten, so verfahren, nur daß wegen der Neuheit und mechanischen Eigenthümlichkeiten des Betriebsmittels ihm eine gesonderte Stellung und Verwaltung angewiesen wurde. In den meisten Staaten aber entwickelten sich die Eisenbahnen als besondere Transportanstalten für Personen und Güter unabhängig von der schon bestehenden Verkehrsorganisation der Post. Diese machte ihr in vielen Staaten bestehendes Privilegium der ununterbrochenen Personenbeförderung auf weite Entfernungen gegen sie nicht geltend, sicherte sich aber bei den Bahnconcessionen freie oder billige Beförderung ihrer Briefschaften und Pakete; nur in England wurde auch hierfür keine genügende Vorsorge getroffen und die Rechte der Post der Eisenbahn gegenüber blieben streitig. Mit der weiteren Entwicklung des Schienennetzes ist die Post in zweifacher Hinsicht von der Eisenbahn in Abhängigkeit gerathen: einmal ist sie an dieselbe als Beförderungsmittel gebunden, dann ist für sie dieselbe dadurch maßgebend, daß das Netz der Wagen- und Botenkurse der Post sich nach der Gestaltung des Schienennetzes richten muß. Die Theilung der Beförderungsleistungen zwischen Post- und Eisenbahnunternehmung ist da, wo beide in der Hand des Staates sind, freilich nur von formeller Bedeutung, überall aber noch jetzt dadurch bedingt, daß die Post an ihrer ursprünglichen Hauptaufgabe, der schnellen und weiten Verbreitung von Schriften und Drucksachen festhält, als einem gesonderten Zweige des Beförderungswesens. Durch die Natur der Sache war es gegeben, daß die Post sich des den Brief ersetzenden Telegrammes bemächtigte.

§ 20. Im Wesen einer staatlichen Verkehrsunternehmung liegt es, daß sie sich, soweit Bedürfniß und Möglichkeit reicht, über den ganzen Staat gleichmäßig ausbreite bezw. auszubreiten suche; wo es sich aber um die Befriedigung des Verkehrsbedürfnisses nur eines einzelnen Ortes oder bestimmter einzelner Orte untereinander handelt, wird regelmäßig nicht der Staat einzutreten haben. Allerdings können und werden sich naturgemäß an das allgemeine Netz örtliche Netze anschließen, also eine Beförderung von Briefen und Telegrammen im innern Verkehr größerer Orte als selbstverständliche Fortsetzung der Einrichtungen für den Generalverkehr. Von letzterem gesonderte Anstalten des Lokalverkehrs, wie z. B. Fernsprech-Anlagen zu betreiben, wird aber dem Staate nur dann zukommen, wenn solche nicht ohne Benutzung seiner ohnehin bestehenden Vorkehrungen und nicht außer Verbindung mit ihnen betrieben werden können, oder wenn sich eine Entwicklung derselben zu allgemeinen Verkehrsmitteln voraussehen läßt. Aus dem bezeichneten Wesen der Staatsunternehmung folgt auch, daß sich Staatseisenbahnen nur als zusammenhängendes, über das ganze Land verbreitetes und immer mehr auszubreitendes Netz rechtfertigen lassen, und der Betrieb von einzelnen Bahnstrecken durch den Staat nur als von künftigen Theilen eines solchen Sinn und Berechtigung hat. Es ist durchaus nicht einzusehen, wie die Staatsverwaltung dazu berufen sein sollte, den Betrieb einzelner Bahnstrecken dauernd zu übernehmen, zumal dabei eine Abhängigkeit von Privatgesellschaften in der Regel stattfinden würde.

Daß die Verkehrsunternehmungen des Staats, soweit der Staatsbetrieb in ihrer Natur begründet ist, einen, sei es rechtlichen, sei es nur faktischen Monopolcharakter haben, muß im finanziellen Interesse der Gesammtheit gefordert werden; die Concurrenz verschiedener Unternehmer hat hier keinerlei vortheilhaften Einfluß auf die Art und Güte des Betriebes selbst, sondern würde nur dazu führen, daß auf besonders günstigen Strecken concurrirende Privatunternehmungen entstünden, und so die Erträge des Staatsnetzes, das auch unrentablere Linien umfassen muß, zu Gunsten einzelner Orte und Privatgesellschaften in ganz ungerechtfertigter Weise herabgedrückt würden. Dem Staatsbetrieb wird es durch den Wunsch, der Allgemeinheit zu dienen, sowie durch die Controle der Presse und Parlamente an Antrieb und Nöthigung zu guter Verwaltung nicht fehlen.

Ueber die Geeignetheit der Staatsverwaltung für Verkehrsunternehmungen dürfte im Hinblick auf unsere europäischen Kulturstaaten gegenwärtig kein ernsthafter Streit mehr sein; nicht nur bei Post und Telegraph, sondern auch bei den Eisenbahnen ist er durch die Praxis zu Gunsten des Staats entschieden. Die mindestens gleiche Befähigung der Staatsverwaltung wie derjenigen der Actiengesellschaft ist allgemein anerkannt, mag man auch noch darüber streiten, ob die erstere der letzteren überlegen sei. Welche Form bei gleicher Geeignetheit den Interessen des Publikums günstiger ist, kann nicht zweifelhaft sein; und zwar unterliegt der Staatsbetrieb der Transportanstalten um so geringeren Bedenken, je gleichmäßiger sie über das Territorium organisirt sind, also alle Landestheile von ihnen Nutzen haben.

§ 21. Aber gerade dann, wenn eine solche gleichmäßige Ausbreitung vorhanden, tritt die Frage in den Vordergrund, nach welchen finanziellen Gesichtspunkten die staatlichen Transportunternehmungen verwaltet werden sollen. So lange es sich um einzelne Linien handelt, ist es außer Frage, daß in gleicher Weise wie von der Privatwirthschaft nach dem höchsten Reinertrage gestrebt werden muß, wenn auch mit dem Vorbehalt, daß der Staat gegen das beschäftigte Personal und das Publikum niemals mit der selbstinteressirten Rücksichtslosigkeit verfahren darf, mit der die Privatunternehmung ihren Gewinn sucht. Es wäre unzweifelhaft ungerechtfertigt, wenn der Staat wirthschaftliche Unternehmungen, an denen die Gesammtheit ohne principielles Interesse ist, nicht nach dem Gesichtspunkte der höchsten Rentabilität betreiben oder gar auf Einnahmen daraus verzichten wollte. Sobald jedoch durch die Ausdehnung der Verkehrsunternehmung über den ganzen Staat das Interesse an ihr ein allgemeines wird — natürlich nicht in dem Sinne, daß alle Staatsbürger ein gleiches Interesse daran hätten, was wohl überhaupt bei keiner Staatsanstalt der Fall ist, — darf vernünftiger Weise gefragt werden, ob statt der privatwirthschaftlichen Behandlungsweise etwa der Gesichtspunkt der einfachen Kostendeckung oder wenigstens des geringeren als des höchsten erzielbaren Reinertrages bei der öffentlichen Unternehmung Platz greifen solle.

Hinsichtlich der Wege, welche nur Transportgelegenheiten bieten, war es uns nicht zweifelhaft, daß bei ihnen unentgeltliche Darbietung stattfinden solle oder doch nur Beiträge zur Unterhaltung, welche den Verkehr nicht stören und höchstens die Kosten decken, statthaft seien. Wo es sich aber um eigentliche Transportleistungen des Staats handelt, wie bei den in Rede stehenden Unternehmungen, erscheint schon die Wirthschaft bezw. die Normirung der Preise nach dem Princip der bloßen Kostendeckung nicht mehr gerechtfertigt, sondern es soll das Streben nach Erzielung von Ueberschüssen in mäßigem Umfange seinen Platz behaupten in der Weise, daß die staatliche Verwaltung der Transportunternehmungen als eines Ganzen einen Mittelweg zwischen dem Streben nach reiner Kostendeckung und nach höchster Rentabilität einschlage; wobei zugleich das Streben nach thunlichster Verallgemeinerung der Anlagen obwalten muß. Diese Forderung wird folgendermaßen näher zu begründen sein.

Die öffentliche Transportunternehmung wird in ihren einzelnen Zweigen — Post, Eisenbahn, Telegraphie — nach demselben allgemeinen finanziellen Gesichtspunkte zu behandeln sein, sobald die, wie schon dargelegt, zwar geschichtlich gegebene, aber sachlich unbegründete Trennung dieser Zweige überwunden und der normale Zustand der einheitlichen Verkehrsorganisation in der Hand des Staats hergestellt ist. Wenn eine einheitliche Organisation des öffentlichen Transportwesens vorhanden ist, Eisenbahn und Telegraphie nicht mehr von der „Post" abgesondert sind, so wird schon die innige Verbindung der einzelnen Theile die Behandlung nach verschiedenen Principien unthunlich erscheinen lassen. Der Charakter der öffentlichen, überall hin verzweigten, allgemein zugänglichen Unternehmung wird es dann allerdings erlauben, von dem Princip höchster Rentabilität der Ausnutzung abzusehen, das ja bei der Anlage des Netzes selbstverständlich ausgeschlossen ist; indessen sollte das, so lange Schulden für das Anlagekapital zu verzinsen sind, nur mit Vorsicht geschehen. Andrerseits werden hier wirthschaftliche Leistungen geboten, die einen durchaus anderen Charakter haben wie die Thätigkeit, die der Staat mit seinen übrigen Leistungen auf dem Gebiete des Verkehrswesens, der Wegbarmachung des Landes — Anlage von Straßen, Kanälen — entfaltet, durch welche ja nur eine allgemeine Grundlage des wirthschaftlichen Fortschritts, die Wegsamkeit, geboten und die eigentliche Verkehrshandlung erst von dem Einzelnen ausgeführt wird. Jene Transportunternehmungen hingegen bieten einzelne Verkehrsakte, deren Preis sich jeder, der sie in Anspruch nimmt, in seiner Wirthschaft, bei seiner Güterproduction berechnen kann und muß, und die für den Einen selten, für den Anderen sehr häufig ausgeführt werden. Für solche Leistungen nicht mindestens volle Kostendeckung in Anspruch zu nehmen, würde durchaus ungerechtfertigt sein. Diese Kostendeckung aber ist nicht auf den einzelnen Theil der Verkehrsorganisation und nicht auf die einzelne Linie, sondern auf das Ganze zu beziehen. Einestheils werden einzelne Kategorieen von Leistungen etwa zu Gunsten solcher, die man auch dem weniger Wohlhabenden besonders leicht zugänglich machen möchte, höher im Preise angesetzt (tarifirt), anderntheils die Mindererträge unrentabler auf die Mehrerträge guter Linien übertragen werden dürfen. Diese Art der finanziellen Behandlung liegt im Charakter der öffentlichen Unternehmung und ihre Möglichkeit ist bei den Transportunternehmungen gerade mit ein Hauptgrund, der sie als staatliche empfiehlt. Das Princip der reinen Kostendeckung würde voraussetzen, daß man die Preise, im Hinblick auf die Gesammtkosten der Organisation, thunlichst genau hiernach festsetzte und etwaige Ueberschüsse zu Verbesserungen oder zur Herabsetzung der Tarife benutzte. Nun ist aber weiterhin nicht einzusehen, warum die Verkehrsanstalten nicht zur Erzielung eines mäßigen finanziellen Ueberschusses benutzt werden sollten. Mindestens so lange der Staat nothwendige Genußmittel, wie Salz, Bier u. s. w. besteuert, scheint es ungerechtfertigt, die Transportleistungen zum Selbstkostenpreise zu liefern. Ohne daß bis zu der Grenze gegangen zu werden braucht, bei der eine Erhöhung der Preise von der Benutzung der Anstalt abschrecken bezw. einen Rückgang darin veranlassen würde, wird sehr wohl eine Preisnormirung zu finden sein, welche die Interessen des verkehrenden Publikums einerseits, des steuerzahlenden andrerseits gleichmäßig berücksichtigt. Und nicht nur den indirekten, sondern auch den direkten Steuern gegenüber erscheinen die in den bezeichneten Schranken gehaltenen Ueberschüsse der Erwerbseinkünfte aus den Transportunternehmungen des Staats durchaus gerechtfertigt. Das vollständige Zurückweisen des sogenannten fiskalischen Gesichtspunktes bei den öffentlichen Verkehrsanstalten, wie es in neuerer Zeit häufig bei Schriftstellern über Finanzwissenschaft und Verkehrswesen gefunden wird, erscheint durchaus als übertriebene Reaction gegen die früher in der Praxis vorhandene einseitige fiskalische Behandlung derselben; das Streben nach Erzielung einer mäßigen Rente ist, dem Vorgetragenen zufolge, durchaus

volkswirthschaftlich geboten[20]). Hiermit verträgt es sich zwar ganz wohl, daß vorübergehender Ertragslosigkeit oder Unterbilanz nicht mit sofortiger Tariferhöhung begegnet werde, auf die Dauer aber würde eine Zubuße aus anderen Mitteln nicht zu rechtfertigen sein.

Uebrigens ist nach der neueren Gestaltung des Verkehrswesens die finanzielle Behandlung desselben für den einzelnen Staat nicht mehr ganz autonom, namentlich ist hier an die durch die Bedürfnisse des Weltverkehrs hervorgerufenen internationalen Postverträge zu erinnern, welche die Tarifpolitik der einzelnen Staaten durch Feststellung von internationalen Portosätzen, welche auf die nationalen nothwendiger Weise zurückwirken, binden. Bei diesen Verträgen wird, wie es auch bisher geschehen, das Bestreben der Kontrahenten mit Recht darauf gerichtet sein, die schon für einen großen Theil des Verkehrsgebiets bestehenden Sätze zu fixiren und die Tarife in einer Höhe festzustellen, welche, bei der schon wegen der Bevölkerungszunahme fortdauernd steigenden Verkehrsfrequenz, wenigstens die bisherige Rentabilität garantiren. Diese internationalen Verträge haben aber auch dadurch große finanzielle Bedeutung, daß sie, abgesehen von der Erleichterung des Verkehrs, die Besorgung desselben verbilligen, indem sie die Expedition und die Abrechnung vereinfachen, Ersparnisse an Zeit und Arbeitskraft herbeiführen.

Nachdem wir uns so über die allgemeinen Gesichtspunkte hinsichtlich der Erwerbseinkünfte aus der Verkehrsorganisation verständigt haben, gehen wir zu den einzelnen Theilen dieser letzteren über.

2. Post.

§ 22. Für die öffentliche Organisation der Transportleistungen, die wir mit dem Namen Post zu bezeichnen gewohnt sind und wobei wir hauptsächlich an die Beförderung von Briefen, sonstigen schriftlichen Mittheilungen und Druckschriften denken, haben die modernen Kulturvölker bereits in dem altrömischen cursus publicus ein Muster vorgefunden[21]). Die Römer empfanden bei ihrem großartigen Verwaltungsmechanismus, der sich über alle damals bekannten Theile der Erde erstreckte, naturgemäß das Bedürfniß nach einer staatlichen Verkehrsanstalt. Auf dem Netze von Staatsstraßen, mit denen das Reich durchzogen war, wurde dann auch die regelmäßige Korrespondenz der Behörden schon zur Zeit der Republik durch Statores, cursores und tabellarii unterhalten, und Kaiser Augustus organisirte den cursus publicus, die zu Verwaltungszwecken dienende römische Reichspost. Auf bestimmten Stationen, mansiones, wurden von Staats wegen Fahrzeuge (reda, carrus, clabula), Thiere (animalia publica, equi cursales, veredi) und Beamte (hippocomi, mancipes, agentes in rebus, curiosi, reteres) aufgestellt, um die Korrespondenzen und Päckereien der Behörden und solcher Personen, die durch sogen. evectiones amtlich legitimirt waren, rasch und regelmäßig zu befördern. Von Augustus bis zum Untergang des Römerreichs bilden die Verordnungen über Benutzung und Unterhaltung dieser Anstalten und über die Verpflichtungen der Provinzialen zur Instandhaltung und Unterstützung derselben einen bedeutenden Theil der Gesetzgebung. Nach Verfall des Reichs

20) Man muß durchaus W. Roscher zustimmen, welcher in seiner Nationalökonomik, Th. III, S. 414 sagt: „Wie die Menschen einmal sind, ist jeder Versuch, einen hoch angeschwollenen Staatsbedarf nur durch unmittelbare Besteuerung des Einkommens zu decken, wahrscheinlich undurchführbar. — Will man sich aber helfen durch Hinzufügung mehrerer kleiner, das Einkommen bloß mittelbar erfassenden Steuern, deren jede freilich ihre besonderen Schattenseiten hat, wo man jedoch hoffen kann, daß namentlich die Schattenseiten der sogen. direkten (Ertrags-) und indirekten (Producten-) Besteuerung einander ziemlich compensiren, so ist der Gewinn des Staats von seinen Transportleistungen gewiß keiner der schlechtesten."

21) Für die Geschichte des Postwesens: Sax a. a. O. I. 313. E. Hartmann, Entwicklungsgeschichte der Posten von den ältesten Zeiten bis zur Gegenwart, mit besonderer Beziehung auf Deutschland, Leipzig 1868. Stephan, Geschichte der preußischen Post, Berlin 1859. P. D. Fischer, Post und Telegraphie im Weltverkehr, Berlin 1879.

unter der Herrschaft der Vandalen und Gothen blieb der cursus publicus noch zum guten Theil bestehen und wurde namentlich unter Theodorich gepflegt. Dann, unter der Herrschaft der Longobarden, gehen die Spuren der Anstalt in Italien verloren, lassen sich aber in Gallien unter den Merovingern noch wahrnehmen. Von Karl dem Großen sollen die regelmäßigen Verkehrsverbindungen zwischen den einzelnen Reichstheilen wieder belebt worden sein, dann aber hat sich Jahrhunderte lang die Staatsverwaltung nicht mehr mit solchen Organisationen befaßt. Es entwickelte sich jedoch zunächst im Anschluß an Märkte und Handel ein geregeltes Botenwesen innerhalb einzelner Gebiete; bemerkenswerth ist namentlich dasjenige der deutschen Hansestädte mit den Knotenpunkten in Hamburg, Nürnberg, Köln; auch an die Geschäftsreisen der Metzger knüpfte sich vielerorts ein regelmäßiges Vermittlungswesen für die Korrespondenz des Publikums. Sehr früh entstanden auch Botenanstalten der Universitäten; derjenigen von Paris wird am Ende des 13. Jahrhunderts als bestehend gedacht; anfangs nur für den Verkehr der Universitätsangehörigen, zwischen ihren Aufenthaltsorten und ihrer Heimath bestimmt, wurden sie dann auch dem größeren Publikum zugänglich. Besonders bemerkenswerth ist auch das im 14. Jahrhundert vom deutschen Orden organisirte Botenwesen, welches zwischen seinen verschiedenen Sitzen vermittelte; mit dem Haupt-„Briefstall" zu Marienburg in Westpreußen.

Eine ganz neue Aera für das Verkehrswesen beginnt dann mit dem Zeitalter der Entdeckungen und Erfindungen. Zum ersten Male unter Ludwig XI. von Frankreich wurde in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts wieder eine Regelung des Verkehrswesens von Staats wegen unternommen. Unter seinem Nachfolger, Karl VIII., findet sich zuerst der Ausdruck: postes. Zugleich tauchen in Deutschland landesherrliche Botenanstalten auf. Albrecht von Brandenburg unterhielt eine regelmäßige Korrespondenz zwischen der Mark und Franken, Albert der Beherzte von Sachsen zwischen Meißen und Westfriesland, im Jahre 1611 entstand in Leipzig das erste „Postamt". In Oesterreich stand bereits am Ende des 15. Jahrhunderts unter Friedrich III. das Kurierwesen zwischen diesem Lande und Italien unter Aufsicht des Oberjägermeisters Roger von Taszis, und im Anschluß an diese Linie errichtete Francesco de Taszis im Anfang des 16. Jahrhunderts eine Korrespondenz von Brüssel über Mailand nach Rom ein. Der Neffe dieses Francesco wurde von Kaiser Maximilian I. (1500) zum Generalpostmeister in den Niederlanden ernannt und in dieser Zeit leiteten drei Taxis die Korrespondenzverbindungen von Mailand, Madrid und Brüssel aus. Im Jahre 1595 erhielt dann nach langen Anstrengungen Leonhard von Taxis von Rudolf II. seine Bestallung als kaiserlicher Generalpostmeister im deutschen Reiche und 1615 wurde dem Lamoral von Taxis durch Kaiser Matthias das Reichs-Generalpostmeister-Amt als ein neu angesetztes Regale für sich und seine männlichen Erben zu Lehen gegeben. Während dieser Zeit dauern die Kämpfe der Taxis gegen die anderen Botenanstalten der Städte, Corporationen und Landesherren, gegen die über das neue Regal mißvergnügten Reichsstände und auch gegen das österreichische Hofpostamt fort. Auf Oesterreich selbst nämlich erstreckten sich die Privilegien der Taxis nicht, sondern hier kam das Postwesen an die Familie von Paar. Auch in Brandenburg konnte Taxis keinen Fuß fassen, sondern das landesherrliche Postwesen wurde aufrecht erhalten, ebenso errichteten Sachsen, Braunschweig und Hessen eigene Landesposten. Bestimmte Normen für das Taxis'sche Postregal wurden nicht aufgestellt, sondern nur allgemeine Verpflichtungen zur Aufrechterhaltung und Vermehrung der Kurse; in die Josefinische Wahlkapitulation wurde 1690 das Briefgeheimniß als Verfassungsartikel aufgenommen. Die von Frankreich ausgehenden Umwälzungen führten am Ende des 18. Jahrhunderts zu Beschränkungen des Taxis'schen Postwesens; der Verbleib desselben wurde indessen durch die deutsche Bundesakte festgesetzt und wirkte gegenüber der Zersplitterung des deutschen Territoriums in viele kleine Staaten als wohlthätiges Einigungsmittel des Verkehrs. Im Anfang der 40er

Jahre schlossen Preußen, Bayern, Baden, Sachsen und Taxis Postverträge zur Erzielung größerer Einheit ab, 1850 wurde der Postverein zwischen Preußen und Oesterreich gegründet, dem zuerst und sofort Bayern beitrat. Mit dem Jahre 1866 beginnt für das deutsche Postwesen, welches wegen der centralen Lage Deutschlands das wichtigste in Europa ist, durch den Uebergang des Taxis'schen Postwesens auf den norddeutschen Bund ein neuer Abschnitt, und bei der Errichtung des deutschen Reichs erweiterte sich das einheitliche deutsche Postgebiet auf das Gebiet des Reichs mit Ausnahme von Bayern und Württemberg, die ihre gesonderten Verwaltungen behielten. Der gegenwärtigen Organisation der Post dient das Reichspostgesetz vom 28. October 1871 zur Grundlage, wonach das Postmonopol sich nur noch auf verschlossene Briefe und auf Zeitungen politischen Inhalts, die öfter als einmal wöchentlich erscheinen, erstreckt.

In Frankreich führte namentlich Ludwig XIII. wesentliche Verbesserungen in der Postorganisation ein; 1634 wurde die Fahrpost (Messagerie) zur Besorgung des Personentransports eingerichtet; im Jahre 1653 in Paris sogar ein Versuch mit Aufstellung von Briefkästen und Frankirung mit Freikuverts gemacht. Im Jahre 1681 wurde das Monopolrecht für das gesammte öffentliche Transportwesen ausgesprochen; 1805 aber die Fahrpost, mit Ausnahme der Extrapost und Malle-(Briefwagen-)Post aufgegeben.

In England wurde die Post zuerst durch Heinrich VIII. im Anfang des 16. Jahrhunderts fester organisirt; die erste Parlamentsakte über die Post datirt von 1656, darin wurde der Monopolcharakter festgestellt und der Wirkungskreis des Generalpostmeisters umschrieben; bis zum Jahre 1709, wo eine neue Akte die Posten regelte, blieben sie zum Theil verpachtet; 1779 wurde das Monopol der Personenbeförderung aufgehoben.

Mit dem Päckerei- und Personenverkehr beschäftigen sich gegenwärtig noch wenige Staatsposten in größerem Umfange; von den unten genannten nur die deutschen, die österreichische und ungarische. Der Schwerpunkt liegt auch in den Ländern, welche die anderen Zweige des Postwesens mit betreiben, im Briefverkehr[22]. Ueber die Ausdehnung des Postnetzes der wichtigsten europäischen Kulturländer giebt die folgende Zusammenstellung eine Anschauung.

Post-Netz 1880.

Jahr: 1880 Staatspost-Gebiete von	Flächeninhalt qkm.	Einwohnerzahl 1000 Ein.	Einwohner auf 1 qkm.	Postanstalten	Eine Postanstalt entfällt auf qkm.	Eine Postanstalt entfällt auf Einwohner	Post-Briefkasten	Post-Personal
Deutschland	539 737	45 234	87	9 553	56,6	4 839	57 782	67 976 [23])
Oesterreich	300 234	22 131	74	4 025	74,6	5 498	8 013	13 690
Ungarn	324 005	15 695	47	2 301	140,8	6 821	3 263	4 986
Frankreich	528 572	36 906	70	5 913	89,4	6 242	50 886	45 444 [24])
Italien	296 305	28 437	97	3 348	88,5	8 494	11 550	15 813
Großbritannien u. Irland	314 952	35 004	110	14 212	22,2	2 463	12 541	34 644

22) Die Einnahmen aus der Brief- und Fahrpost finden sich in der Poststatistik meist nicht deutlich geschieden; bei den Ausgaben kann dies der Natur der Sache nach nicht der Fall sein. In Oesterreich kamen i. J. 1880 von der Gesammteinnahme von 16 607 880 Gulden: 9 611 286 Fl. = 57,9 % aus dem Briefpostporto, 5 375 835 Fl. = 32,4 % aus dem Fahrpostporto. In Deutschland sind die Finanzen von Post und Telegraph nicht getrennt.

23) Ausschließlich 1326 Posthalter, 5629 Postillone, einschließlich des Telegraphenpersonals.

24) Einschließlich des Telegraphenpersonals.

Quellen: Statistik der deutschen Reichspost- und Telegraphenverwaltung f. d. Jahr 1880, Berlin 1881, und Nachrichten über Industrie, Handel und Verkehr des k. k. Handelsministeriums, Bd. XXII, E. III, Wien 1881.

Nach der letzteren Quelle war in Bayern und Württemberg im Jahre 1880

	Bayern	Württemberg
die Zahl der Postanstalten	1393	529
also 1 Postanstalt auf	3784	3724 Einwohner;
Zahl des Postpersonals	5009	3881.

Die Beilagen zur Zeitschrift des Internationalen Postbureaus in Bern: »L'Union Postale« geben jährliche Poststatistiken aller Länder des Weltpostvereins, Statistique générale für 1879 bei Nr. 3 von 1881.

Durch den allgemeinen Postvereinsvertrag vom 9. October 1874 (in Geltung seit 1. Juli 1875, Beitritt Frankreichs am 1. Januar 1876) und den die „Weltpost" begründenden Vertrag vom 1. Juni 1878 ist bekanntlich eine, sich bereits über einen sehr großen Theil der Erde erstreckende völkerrechtliche Vereinigung geschaffen worden, welche die dem Weltpostverein angehörigen Staaten in Betreff des Korrespondenzaustausches zu einem einheitlichen Postgebiet mit gleichen internationalen Taxen und Versendungsbedingungen macht.

§ 23. Der finanzielle Ertrag der Postunternehmung wird bestimmt 1. durch die Organisation des Dienstes, 2. die Frequenz der Benutzung der Anstalt durch das Publikum, 3. die Höhe der Tarife. Zu 1. kommt neben der richtigen Disposition und Ausnutzung der Arbeitskräfte namentlich die Art der Geschäfte, welche von der Post betrieben werden, in Betracht, also ob außer der Briefpost auch die kostspieligere Paket- und Personenbeförderung, und die Höhe der Beförderungskosten [25]), hier insbesondere das Verhältniß zu den Eisenbahnen. Wo Privatbahnen vorhanden sind, wird die Post einen Theil der Beförderungskosten auf diese abbürden können (Frankreich, Oesterreich, Preußen, Schweiz) als Entgelt für die Concessionirung; soweit Staatsbahnen zu benutzen sind, kann natürlich eine unentgeltliche Beförderung der Post nicht stattfinden, da der Staat in jedem Falle die Beförderungskosten der Post auf seinen Bahnen zu tragen hat, mag eine formelle Abrechnung zwischen beiden Instituten stattfinden oder nicht [26]). Die Frequenz der Benutzung hängt ab einerseits von der Dichtigkeit und der Art der Beschäftigung der Bevölkerung und andrerseits von den für die Benutzung gebotenen Erleichterungen. Die Dichtigkeit der Bevölkerung ist natürlich ein sehr wesentliches Moment der Rentabilität, weil für eine gleich gute Versorgung im Verhältniß zur Bevölkerung bei dichter Bewohnung weniger Postanstalten auf die Fläche zu kommen brauchen als bei dünner [27]). Die Beschäftigung der Bevölkerung mit Handel wird mehr Anlaß zur Benutzung der Post geben als die mit Industrie, diese mehr als die mit Landwirthschaft, der Bildungsgrad der Bevölkerung tritt diesen Verhältnissen gegenüber als Faktor der Postfrequenz zurück und es ist durchaus nicht zulässig, von dieser auf jene zu schließen. Die Frequenz der Briefpost in den Ländern, für welche oben das Postnetz angegeben wurde, ist, nach denselben Quellen, folgende:

25) Nach der auf S. 61 citirten Statistik der Union Postale vertheilten sich die Ausgaben folgendermaßen auf folgende Rubriken für das Jahr 1879 in Franken, die 3 letzten Stellen fortgelassen:

Kosten in 1000 Franken für	Personal: Beamte	Personal: Unterbeamte (Briefträger u. s. w.)	Lokal und Material	Transport	und Subventionen an Bahn- und Schiffahrts-Unternehmungen	Zahlungen an fremde Postanstalten	Sonstiges	Summa der Kosten
Deutschland .	53 856	35 683	16 733	31 386	343	5 237	17 565	160 842
Oesterreich .	9 029	6 546	4 522	9 142	6 083	553	3 328	35 955
Frankreich .	15 489	20 919	4 878	7 952	23 575	33	3 423	76 271

26) Für das deutsche Reich wird das Verhältniß zwischen Post und Eisenbahn durch das Eisenbahn-Postgesetz vom 20. December 1875 geregelt, welches an Stelle des § 4 des Postgesetzes von 1871 getreten ist. — Unter den Ausgaben der Reichspostverwaltung erscheinen für das Etatsjahr 1880/1 2 190 403 M. auf die Vergütung an die Eisenbahnunternehmungen für die Beförderung der zahlungspflichtigen Postgüter (Pakete über 10 kg schwer).

27) Großbritannien und Irland zieht einen sehr erheblichen Gewinn aus seiner Post (1880: 49,9 Mill. Mark), die Vereinigten Staaten von Amerika arbeiten mit Deficit (1878/9 14,7 Mill. Mark), unzweifelhaft mit aus diesem Grunde.

Brief-Post-Verkehr 1880.

Jahr: 1880 Staatspost-Gebiete von	Briefe	Postkarten	Drucksachen Geschäftspapiere, Waarenproben	Zeitungs-Nummern	Zusammen	Auf einen Einwohner: Briefe u. Postkarten	Drucksachen ꝛc. u. Zeitungen	Zusammen
	1000 Stück							
Deutschland . . .	576 685	141 556	125 316	451 317	1 294 874	15,9	12,8	28,7
Oesterreich . . .	491 702	28 145	305 084	264 563	1 089 494	14,1	15,8	29,5
Ungarn	65 127	13 002	9 369	31 717	119 215	5,0	2,6	7,6
Frankreich . . .	206 043	39 618	32 802	75 283	353 746	11,1	4,9	16,0
Italien	173 674	22 359	77 002	86 092	359 127	7,3	6,1	13,4
Großbritannien und Irland	1 176 424	122 884	248 882	133 796	1 681 986	37,2	11,0	48,2

Was die Erleichterungen in der Benutzung betrifft, so kommen hierfür eine ganze Anzahl von Maßregeln in Betracht: Dichtigkeit der Postanstalten, Regelmäßigkeit und Schnelligkeit der Kurse, Zuverlässigkeit der Besorgung, Anwendung der Frankomarken[28]), der Postkarten, Leichtigkeit der Berechnung des Portos. Was aber einerseits auf die Frequenz, andrerseits auf die Höhe der Einnahmen den meisten Einfluß hat, ist natürlich die Höhe des Portos und die Art der Feststellung desselben, das Tarifwesen überhaupt.

§ 24. Wie im § 21 auseinandergesetzt wurde, soll die Post als öffentliche Unternehmung keineswegs auf das Streben nach Reingewinn verzichten, sondern soll die Aufgabe, den Verkehr zu pflegen, mit derjenigen, eine Erwerbsquelle für den Staat zu sein, verbinden, wie das ja auch in der That von den modernen Postanstalten zumeist geschieht. Die Tarife sollen also auf die Deckung der Gestehungskosten und Erzielung eines mäßigen Unternehmergewinns berechnet sein. Das Naturgemäße ist, daß die Tarife sich nach den gebotenen Leistungen richten. Danach scheint hauptsächlich die Entfernung, auf welche die Sendung (Brief, Geld, Paket, Person) befördert werden soll, und ihr Gewicht (auch ihre Größe und Form) in Betracht zu kommen, daneben die verschiedene Güte des Weges, die bei der Sendung zu beobachtende Sorgfalt und das für ihre richtige Ablieferung übernommene Risiko (bei Werthsendungen), auch die Menge der auf die Sendung zu verwendenden Mühe (Einziehung von Porto für unfrankirte Sendungen, Nachnahme u. dgl.). In frühester Zeit bestand augenscheinlich das Bestreben, diese verschiedenen Momente bei Austaxirung der einzelnen Arten von Sendungen thunlichst zu berücksichtigen, indem die Höhe des Portos sich nach der wirklich zurückgelegten Entfernung, nach dem Gewicht des Briefes ꝛc., auch nach der Beschaffenheit der Straße (andere Porti im Winter als im Sommer) abstufte. Die Tarife waren demgemäß mannigfaltig und vom Publikum selbst nicht zu berechnen, auch wurde dem Umstande wenig Rechnung getragen, daß niedrige Porti einen Anreiz zur Benutzung der Post geben. Allmälig wurde die Anzahl der Stufen oder Zonen verringert[29]), der Entfernungskreis, in welchem ein einheitliches Porto galt, vergrößert. Mit der wachsenden Dichtigkeit des Verkehrs wurde es immer schwieriger, einerseits bei den Massentransporten von leichten Gütern, namentlich Briefen, die Kosten, die auf ein Stück entfielen, zu berechnen, andrerseits vielstufige Tarife zu handhaben. Im Jahre 1840 ging England mit einer sehr radikalen Reform des Briefportowesens auf die Anregung von Rowland Hill[30]) voran, nachdem dort durch besonders ungeschickte und den

28) Einführung zuerst in England durch Rowland Hill 1840; Frankreich 1843, Oesterreich und Preußen 1850. Die Postkarten eingeführt in Oesterreich-Ungarn 1869, im norddeutschen Postgebiet 1870, Großbritannien 1870, Frankreich 1873, Italien 1874. (Geschichte der Postkarte in der deutschen Post- u. Telegraphen-Statistik für 1880.)

29) Die Geschichte der Portotarife bei Sax a. a. O. S. 349.

30) Derselbe entwickelte seine Vorschläge zuerst in der Schrift: Post office Reform, its importance and practability, London 1837.

Bedürfnissen des Verkehrs nicht mehr entsprechende Postverwaltung die Forderung der Reform unabweislich hervorgetreten war. Durch die Einführung eines einheitlichen Portos für einen Brief bis zu bestimmtem Gewicht, der Briefmarken, des Frankaturzwanges, der Postbriefkästen wurde eine große Vereinfachung und daher Verbilligung des Expeditionsdienstes, durch Herabsetzung des Portos eine starke Zunahme des Verkehrs erreicht.

Die Einrichtung eines einheitlichen Portosatzes für einen ganzen größeren Postbezirk hatte schon am Ende des 17. Jahrhunderts in Oesterreich bestanden (6 Kr. für Briefe bis zu 1/2 Loth), jedoch später wieder einem Stufentarif Platz gemacht. — Die Hill'sche Postreform litt an dem Fehler, das Porto allzusehr herabzusetzen, von durchschnittlich 7 1/2 pence auf den Einheitssatz von 1 penny für einen Brief von bestimmtem Gewicht. Die Briefzahl stieg zwar in Folge dieser Maßregel rasch und stark, die Roheinnahme der Post erreichte jedoch erst nach 10 Jahren, die Reineinnahme erst nach mehr als 30 Jahren die frühere Höhe. Es fand mithin eine Schädigung der Steuerzahler zu Gunsten der Briefschreiber, insbesondere also des Handelsstandes, statt.

Die Rechtfertigung des Einheitsportos bezw. des Verzichts auf die sachgemäßer erscheinende Abstufung nach der Entfernung liegt darin, daß für die Gesammtkosten der Expedition der Briefe 1. die lokalen Kosten für Aufnahme und Abgabe, 2. die Frequenz der Route wesentlich maßgebend sind, die eigentlichen Beförderungskosten jedoch nur einen geringen Theil davon bilden. Auch für kleine Pakete und für Geldsendungen gilt dies, in engeren Grenzen; für die Personenbeförderung natürlich nicht, obgleich auch hier die Frequenz bis zu einem gewissen Punkte verbilligend wirkt, zumal wenn sie keinen großen Schwankungen unterworfen ist. Eine wirklich genaue Abstufung des Portos kann auch da, wo sie gerechtfertigt wäre, schon deshalb nicht stattfinden, weil für die am häufigsten vorkommenden Sätze die nach dem gegebenen Geld- und Rechnungssystem anwendbaren Abrundungen (10, 20, 25 Pfennige, centimes 2c.) maßgebend sind. — Die anderen Staaten sind dem englischen Vorgange der Vereinfachung und Verbilligung der Porti allmälig nachgefolgt; in Deutschland wurde der Entfernungs-Stufentarif für Briefe mit der Konstituirung des norddeutschen Postgebiets im Jahre 1867 abgeschafft. Eine gewisse Gewichtsgrenze muß natürlich, schon um den Begriff „Brief" postalisch definiren zu können, eingehalten werden, und innerhalb der Kategorie „Brief" pflegt jetzt bekanntlich eine unterste Stufe — im Weltpostverein 15 gramm — ausgeschieden zu werden; die in dieser sich bewegenden Briefe sind die normalen oder „einfachen". Mit der Begründung des Weltpostvereins wurde bekanntlich auch für internationale Briefe, Postkarten, Drucksachen-Sendungen ein Einheitsporto eingeführt, so daß die Tarifpolitik in den Hauptpunkten gegenwärtig vertragsmäßig beschränkt ist. Die Ermäßigungen des Portos, welche dem der Briefe gegenüber für Zeitungen, Drucksachen u. dgl. zugestanden werden, rechtfertigen sich insoweit, als mit Hülfe solcher Tarife regelmäßige Massenversendungen von derartigen Gütern stattfinden und daher dem dieselben bewirkenden großen Kunden billigere Bedingungen gewährt werden können. Solche Erleichterungen müssen nach geschäftlichen Grundsätzen jedem Benutzer zugestanden werden, welcher die regelmäßige Aufgabe einer größeren Menge von Sendungen verbürgen kann; denn an und für sich ist es für die Tarifirung (Kosten-Schätzung und Festsetzung) gleichgültig, ob die Sendung geschrieben oder auf mechanischen Wege (durch Druck u. s. w.) hergestellt ist.

Aus dem in diesem § und vorher Vorgetragenen geht hervor, daß der Post zwar nicht in erster Linie die Aufgabe zugesprochen werden kann, Erwerbseinkünfte (Reinertrag) für den Staat zu erzielen, daß aber andererseits durchaus keine Gründe vorhanden sind, von den durch die Natur des Unternehmens gegebenen Geschäftsgrundsätzen abzuweichen, vielmehr die Versorgung des Publikums mit einem zwar billigen, aber für seine einzelnen Leistungen durchaus angemessen zu bezahlenden Verkehrsmittel in's Auge zu fassen ist.

Wir möchten diesen Gesichtspunkt gegenüber den in neuerer Zeit vielfach übertriebenen Ansprüchen an die Post betonen, welche aus ihrer sogen. „Kultur-Mission" gefolgert werden. Die

Benutzung der Post geschieht entweder im geschäftlichen Interesse, und dies ist in ganz überwiegendem Maße der Fall, oder zur Aufrechterhaltung persönlicher Beziehungen; beiden gegenüber hat der Staat keinen Grund, diese seine Leistungen nach unwirthschaftlichen Grundsätzen darzubieten, da dieselben durchaus nicht mit denen in Parallele zu stellen sind, die er durch allgemeine und in ihren Werthen unbemessenbare Kulturleistungen, wie z. B. Schulunterricht, gewährt. Dadurch, daß der Staat als Unternehmer auftritt, wird die thunlichst gleichmäßige und billige Zugänglichkeit des Verkehrsmittels verbürgt, die unwirthschaftliche Verbilligung führt aber zur Luxusconsumtion der Staatsleistungen, die den verschiedenen Volksschichten in sehr ungleicher Weise zu Gute kommen und auf eine Benachtheiligung der weniger Korrespondenzbedürftigen hinauslaufen würde. — Daß die Post als staatliche Unternehmung nicht nur gegen das Publikum, sondern auch gegen ihre Angestellten besondere Verpflichtungen hat, hoben wir schon vorher bezüglich der öffentlichen Unternehmungen überhaupt hervor. — Ueber die Post als Vermittlerin von Spareinlagen, Postsparkassen, hatten wir schon im § 16 zu sprechen.

Die finanziellen Erträgnisse der Post in den Hauptländern Europas waren 1880 folgende:

Jahr: 1880	Einnahmen	Postbetriebs-Ausgaben	Ueberschuß
Deutschland	153 692 496 M.	136 010 139 M.	17 682 357 M.[31])
Oesterreich	28 233 398 „	25 117 162 „	3 116 236 „
Ungarn	10 805 215 „	8 923 917 „	1 881 298 „
Frankreich (1879)	83 815 788 „	61 017 208 „	22 798 580 „
Italien	22 551 694 „	19 486 348 „	3 065 346 „
Großbritannien	131 168 900 „	81 215 160 „	49 953 740 „

5. Telegraphie und Fernsprecheinrichtungen.

§ 25. Die gewerbsmäßige Beförderung von Nachrichten durch Elektrizität wurde sogleich bei der Entdeckung dieser Transportart im Anfange der 40er Jahre dieses Jahrhunderts in allen Kulturländern mit Ausnahme Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika als öffentliche Unternehmung behandelt, und nur die unterseeischen Telegraphen haben sich (seit 1851; Dover-Calais) durch Privatunternehmung entwickelt.

Die Geschichte des telegraphischen Nachrichten-Verkehrs[32]) knüpft sich zunächst an die Eisenbahn. Er gelangte zuerst 1840 an der Blackwall-Bahn in England zur praktischen Verwendung, in Deutschland 1843 bei der Rheinischen Eisenbahn, und es ist bekannt, eine wie wichtige Stellung die elektrische Telegraphie gegenwärtig im Eisenbahndienste einnimmt. Soweit sich dieselbe auf diesen beschränkt, hat der Staat keine Veranlassung gehabt, sich ihrer zu bemächtigen. Für den öffentlichen Verkehr wurden i. J. 1844 die ersten Linien in den Vereinigten Staaten und in England von Privatgesellschaften angelegt; als Staats-Unternehmung besteht die Telegraphie in Oesterreich und Preußen seit 1849, Bayern 1850, Baden, Frankreich 1851, Württemberg 1853. Die gegenwärtige Länge der dem Publikum zugänglichen Telegraphen-Linien in denjenigen Ländern, für welche wir auch die Ausdehnung des Postnetzes beobachteten, ist Folgende:

Das Telegraphennetz im Jahre 1880.

Staaten	Länge der Linien km.	Zahl sämmtl. öffent. Telegraphenanstalten[33])	Eine Anstalt entfällt auf qkm.	Eine Anstalt entfällt auf Einwohner
1	2	3	4	5
Deutsches Reich	70 827	10 021	53,9	4 510
Oesterreich	23 088	2 554	117,6	8 665
Ungarn	13 614	994	326,0	15 790
Frankreich	66 148	7 383	71,6	4 999
Italien	26 114	2 324	127,5	12 236
Großbritannien und Irland	42 334	5 443	57,9	6 431

31) Für Post und Telegraphie zusammen.

32) Für dieselbe s. außer den zur Geschichte der Post angeführten Schriften besonders: E. Behm, Die modernen Verkehrsmittel. Dampfschiffe, Eisenbahnen, Telegraphen, 19. Ergänzungsheft zu Petermann's geographischen Mittheilungen, Gotha 1867. K. Knies, Der Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857. Für die Verfolgung der Fortschritte dieser Verkehrsmittel ist besonders werthvoll die von der deutschen Reichspostverwaltung herausgegebene Monatsschrift: „Archiv für Post und Telegraphie".

33) Angaben über das Personal der Telegraphie lassen sich nicht mit Sicherheit machen, da es theils mit dem der Post auch der Verwaltung nach vereinigt ist (Deutschland, Frankreich)

Ueber die Entwicklung des Telegraphennetzes in Europa geben folgende Zahlen Auskunft:

	Länge der Linien	Zahl der Telegraphen-Stationen
1860	126 140 km	3 502
1865	178 114 „	7 785
1870	271 297 „	13 387
1875	336 928 „	26 019
1880	415 501 „	34 185

Die Zahl der ausgelieferten Telegramme betrug i. J. 1880 ca. 90 Millionen Stück. Die Zahl der ausgelieferten Telegramme, d. i. im Inland und nach dem Ausland beförderten, ist ein besserer Maßstab der Frequenz als diejenige der beförderten, da in dieser die vom Ausland angekommenen und die Durchgangstelegramme mit enthalten sind. Die Summe der beförderten Telegramme giebt für die Benutzung der Telegraphenanstalten durch das Publikum gar keinen Maßstab und bei der Addition für mehrere Staaten bezw. Telegraphengebiete eine Masse von Doppelzählungen.

§ 26. Die Zweckmäßigkeit des Betriebs der Telegraphen als öffentlicher Correspondenz-Anstalt durch den Staat für dessen Verwaltung selbst und das Publikum ist allgemein anerkannt; auch in Großbritannien ist die Telegraphie aus zwingenden Gründen und mit gutem Erfolge vom Staate i. J. 1869 übernommen worden und auch in den Vereinigten Staaten ist man nicht mehr darüber in Zweifel, daß das Publikum durch Staats-Telegraphie besser bedient sein würde, wie durch die noch bestehende Privatunternehmung. Die Mängel der Verwaltung eines solchen Verkehrs-Mittels durch eine monopolisirende Privatgesellschaft liegen ebenso klar, wie die der Zersplitterung unter einer Anzahl von Privatanstalten. Der Staat hat den Vortheil, die elektrische Nachrichten-Beförderung mit den schon vorhandenen Einrichtungen für die ältere Art der Correspondenz vereinigen zu können und soll dies selbstverständlich thun, da bei der Brief- und Fahrpost eine Menge nicht voll ausgenutzter Kräfte beschäftigt werden müssen. Das Interesse der Staatsangehörigen verlangt die Ausdehnung der Verkehrsmittel auch in wenig verkehrsreiche Gegenden und kleine Orte. Hier füllt der Dienst der „Post“ die volle Zeit und Kraft einer Person nicht aus, denselben aber als Nebenbeschäftigung einem Privatmanne zu übergeben, würde oft große Schwierigkeiten und immer große Bedenken haben. Der Telegraph kann also in diesen sehr häufigen Fällen ohne Vermehrung der Personalkosten mit besorgt werden, und da wo Staats-Eisenbahnen sind, kann nicht selten der Stationsvorstand für beide Verkehrszweige mit verwendet werden. Außerdem ist bei der gegenwärtigen Ausbildung der Staatsverwaltung der Telegraph auch als Verkehrsmittel für diese selbst so wichtig, daß schon hierin ein Grund für den Staatsbetrieb liegt. Der auch formelle Ausschluß der Privatkonkurrenz, also Monopol-Betrieb, ist hier aus denselben Gründen angezeigt, wie bei der Briefpost; die Anstalt würde der Gesammtheit auf eine ganz ungerechtfertigte Weise zu Gunsten kleinerer Interessentenkreise vertheuert werden, wenn man Privaten die Möglichkeit gewähren wollte, auf den rentablen Linien Konkurrenz zu machen und die unrentablen dem Staat zu überlassen; auch ist ein Bedürfniß nach Konkurrenz zur Anregung von Verbesserungen im Staatsbetriebe den gegenwärtigen Staats-TelegraphenVerwaltungen gegenüber wohl fast nirgends zu konstatiren.

Wäre die Telegraphie Privatverwaltungen überlassen worden, so würden wohl auch kaum internationale Vereinigungen, die bei diesem hervorragend auf weite Fernen berechneten Verkehrsmittel besonders angezeigt sind, zu Stande gekommen sein, wie es in der That unter den Staatsverwaltungen schon sehr früh geschehen ist. Ein deutsch-österreichischer Telegraphen-Verein wurde schon 1850 geschaffen, 1865 der allgemeine Telegraphen-Verein (mit periodischen Conferenzen und dem internationalen Bureau der Te-

und auch, wo dieses nicht der Fall ist, wohl eine theilweise Combination stattfindet. Auch sind in obiger Zahl der Anstalten die dem Publikum eröffneten Eisenbahn-Telegraphen enthalten. Die Stärke des Telegraphenpersonals wird für 1880 in Oesterreich auf 2597, Ungarn 1346, Italien 5097, Großbritannien und Irland 11 367 angegeben. — Die obigen Zahlen sind der zu § 22 angegebenen amtlichen österreichischen Veröffentlichung entnommen.

legraphen-Verwaltungen zu Bern), ein Vorbild des Welt-Postvereins; derselbe stellt die gemeinsame Ordnung des Dienstbetriebes, sowie die Uebereinstimmung der Vorschriften über Annahme, Beförderung und Bestellung der Depeschen her, auch werden Verabredungen über Höhe und Theilung der Gebühren im internationalen Verkehr durch ihn vermittelt und erleichtert.

§ 27. Der Betrieb von Fernsprech-Einrichtungen (Telephonie) ist bisher nur von der deutschen Reichspostverwaltung als Staatsunternehmung im Anschluß an die Telegraphie aufgenommen worden[34]); falls der Gebrauch dieses Verkehrsmittels auf kleine Entfernungen und kleine Kreise des Publikums beschränkt bleibt, würde sich dasselbe für den Staatsbetrieb kaum empfehlen; ein Alleinrecht auf den Betrieb ist dem Staate bis jetzt noch nirgends ertheilt.

§ 28. Das Tarifwesen hat beim Telegraphen eine ähnliche Entwickelung durchgemacht, freilich in sehr kurzer Zeit, wie bei der Briefpost: zuerst genaue Abmessung nach der Entfernung nebst einem Bestellgeld, dann Entfernungs-Zonen, dann einheitlicher Tarif durch das ganze Staatsgebiet. Anfänglich schied man die Depeschen in „einfache", die bis zu einer gewissen Wortzahl (10, 15, 20) gerechnet wurden und nahm für eine bestimmte Summe von Worten darüber ein Zuschlagsporto; gegenwärtig ist eine bestimmte Grundtaxe als Entgelt für die allgemeinen Unkosten und dazu eine Taxe für jedes Wort üblicher; diese Berechnungsart scheint darin begründet, daß jedes zu telegraphirende Wort den Expeditionsaufwand erhöht, außerdem die Kürze der Depeschen dadurch begünstigt wird. Freilich wird die Taxirung dabei etwas schwieriger. Bei Aufstellung der Taxe darf die Telegraphenunternehmung dem Streben nach Reineinnahmen noch viel mehr nachgeben, als wir es für die Post als zulässig erklärt hatten, denn die Benutzung dieses Verkehrsmittels ist wirkliches und dringendes Bedürfniß für sehr viel kleinere Kreise und seltenere Fälle, als die briefliche Correspondenz.

Noch mehr ist dies natürlich bei den Fernsprecheinrichtungen der Fall, die bis jetzt zwar öffentlich, aber doch nicht in der Weise für den allgemeinen Gebrauch eingerichtet sind, daß sich Jeder derselben ohne Weiteres gegen Erlegung der Taxe bedienen könnte. Die Leitungen verbinden die festen Kunden der Anstalt und die Bezahlung geschieht mittels Abonnement.

Ueber die Stärke des Telegraphen-Verkehrs und die Einnahmen aus demselben geben folgende Zahlen Rechenschaft:

Jahr 1880 Staaten	Aufgelieferte Telegramme 1000 Stück	Auf je 100 Einwohner	Einnahme	Ausgabe	Ueberschuß (—Defizit)
			der Telegraphenverwaltung in Mark		
Deutsches Reich	13 747	30,4	mit dem Postbetrieb vereinigt		
Oesterreich	4 519	20,4	6 154 699	5 683 299	+ 471 400
Ungarn	2 273	14,5	2 301 681	2 704 372	— 402 691
Frankreich (1879 [35])) . . .	15 214	41,2	18 423 868	14 470 430	+ 3 953 438
Italien	5 824	20,5	7 009 051	5 826 777	+ 1 182 274
Großbritannien u. Irland .	27 820	79,5	32 218 140	24 833 520	+ 7 384 620

4. Eisenbahnen.

§ 29. Wie schon in den früheren §§ dieses Abschnitts gezeigt wurde, bilden sich die Eisenbahn-Unternehmungen immer mehr zum wichtigsten wirthschaftlichen Besitzesstande der Staaten heraus und von den hauptsächlichen europäischen Kulturstaaten hat nur Großbritannien noch keine Anstalten getroffen, um die ihrer Natur nach

34) Eröffnung des ersten Betriebs von größerem Umfange in Berlin i. J. 1881; s. die allgemeinen Fernsprecheinrichtungen in den größeren Städten Deutschlands, Archiv für Post und Telegraphie, 1881, Nr. 2.

35) 1880 mit dem Postbetrieb vereinigt. — Quelle für obige Zahlen: Statistik der deutschen Reichs-Post und Telegraphen-Verwaltung für 1880.

auf den Staatsbetrieb angewiesenen Eisenbahnen in denselben hinüberzuleiten, während in den anderen, theils der Ankauf der Privatbahnen ins Werk gesetzt wird, oder deren Heimfall gesichert ist, theils mit dem Bau von Staatsbahnen vorgegangen wird. (s. auch Bd. I. Abschn. IX. §. 36).

Durch den Mangel an Erkenntniß der volkswirthschaftlichen Natur und Wichtigkeit der Eisenbahnen ist es zu erklären, daß anfangs meistens der Privatunternehmung mehr oder weniger freier Spielraum gelassen wurde. Erst allmälig bemächtigen sich die Staaten dieses Verkehrsmittels und fügen es der öffentlichen Verkehrsorganisation ein.

Die Geschichte der Eisenbahnen[36]) beginnt bekanntlich in den meisten Ländern mit der systemlosen Konzessionirung einzelner Linien; Beispiele sofortigen energischen Eingreifens des neuen Verkehrsmittels durch den Staat wurden nur von kleineren Staaten gegeben; zuerst von Belgien, das schon 1834 ein Staatsbahnnetz entwarf, nachher freilich auch Privatbahnen zuließ.

Unter den deutschen Staaten ist Baden seit 1838, Württemberg seit 1842 konsequent mit der Entwicklung eines Staatsbahnnetzes vorgegangen; auch Hannover hatte (seit 1841) das ausschließliche Staatsbahnsystem befolgt. In Bayern, auf dessen Gebiet im Jahre 1835 die erste Dampf-Eisenbahn in Deutschland durch eine Privatgesellschaft dem Publikum übergeben worden ist (Nürnberg-Fürth), wurde im rechtsrheinischen Theile mit dem Ankauf der 1840 eröffneten Linie München-Augsburg i. J. 1844 die Entwicklung des Staatsbahnwesens begonnen, daneben bestanden 1856 bis zum Ankauf durch den Staat i. J. 1875 die bayerischen Ostbahnen als Privatbahnnetz, im linksrheinischen Bayern hat sich das Eisenbahnwesen (pfälzische Ludwigsbahn 1838 gegründet) als Privatunternehmung entwickelt und bis jetzt erhalten. In Sachsen war die Leipzig-Dresdener Bahn, deren Eröffnung, als der zweiten in Deutschland, 1837 begann, als Privatbahn begründet und blieb es bis 1876, die übrigen Bahnen wurden aber auf Staatskosten gebaut oder vom Staate bald angekauft. Die deutschen Mittelstaaten sind daher gegenwärtig bereits in Besitz eines wohl arrondirten Staatsbahnnetzes. In Preußen ist man erst nach mannigfachen Schwankungen in der Eisenbahnpolitik definitiv zum Staatsbahnwesen übergegangen, und sucht das Netz durch Anlage von Staatsbahnen und Ankauf von Privatbahnen zu vervollständigen. Die ersten Bahnen (Berlin-Potsdam 1838) wurden auf rentablen Linien durch Aktiengesellschaften vielfach mit Staats-Unterstützung gebaut, und das Gesetz vom 3. November 1838 bot die Grundlage für die Entwicklung des Privatbahnwesens; schon 1847 jedoch wurde mit dem Staatsbahnbau (Ostbahn, Stettin—russische Grenze) begonnen, seit 1850 mit der Uebernahme der Verwaltung von Privatbahnen (Berlin-Breslau); i. J. 1866 wurde der Besitz an Staatsbahnen durch den Anfall des Hannoverschen und Nassauschen Netzes sehr vergrößert; und gegenwärtig (Ende 1881) ist die größere Hälfte der Eisenbahnen Preußens in Staatsbesitz, und über ein Dritttheil der Privatbahnen in Staatsbetrieb.

In Oesterreich, wo die Kaiser-Ferdinands-Nordbahn als erste Lokomotivbahn i. J. 1836 konzessionirt wurde, (in Ungarn 1844 die ungarische Zentralbahn), behielt sich der Staat das Recht, Eisenbahnen zu bauen und zu betreiben, vor, ohne davon einstweilen Gebrauch zu machen; gieng 1841 zum eigenen Bau und Betrieb, auch Ankauf schon bestehender Bahnen über, so daß im Beginn der 50er Jahre alle Hauptbahnen, mit Ausnahme der oben genannten Ferdinands-Nordbahn, in Oesterreich-Ungarn in Besitz und

---

36) Für diese insbesondere: G. Stürmer, Geschichte der Eisenbahnen, Bromberg 1872, 2. Th. 1876; Behm in dem zu § 25 angeführten Werke; Frdr. Steiner, Bilder aus der Geschichte des Verkehrs; die historische Entwicklung der Spurbahn, Prag 1880. — Ueber die Eisenbahn in volkswirthschaftlicher Beziehung namentlich Wagner a. a. O.; Sax, Die Eisenbahnen (Die Verkehrsmittel, II. Th.), Wien 1879. — Sehr reichhaltig bezüglich der neueren Entwicklung: Archiv für Eisenbahnwesen, herausgegeben vom k. preußischen Ministerium der öffenlichen Arbeiten (jährlich 6 Hefte).

Betrieb des Staates waren. Dann aber wurde das Staatsbahn-Netz zerstört, indem die Bahnen an Privatgesellschaften gegen Zahlung von Kapitalien veräußert, nämlich meist auf 90 Jahre zur Ausbeutung überlassen wurden, wobei aber der Staat noch erhebliche Zinsgarantien übernahm. Die Last dieser letzteren hat in neuerer Zeit wiederum zur Uebernahme von Bahnen auf den Staat bewogen und das Staatsbahnwesen macht auch hier Fortschritte; namentlich in Ungarn.

In Frankreich, wo i. J. 1837 die erste Eisenbahn (Paris-St.-Germain) eröffnet wurde, war zwar bis in die neueste Zeit das Privatbahnwesen allein herrschend, indessen hat schon seit 1842 der Staat durch Regelung des Netzes, durch Unterstützungen und durch Sicherung des Heimfallrechtes — die sämmtlichen französischen Bahnen werden in der Mitte des nächsten Jahrhunderts dem Staate unentgeltlich anfallen — das Eisenbahnnetz vor planloser Entwicklung behütet und seinen Einfluß ziemlich energisch geltend gemacht. Seit d. J. 1878 sind vom Staate auch Bahnen angekauft und selbst gebaut worden.

Großbritannien, dessen im Jahre 1830 eröffnete Strecke Liverpool-Manchester die erste Lokomotivbahn in Europa war (in den Vereinigten Staaten wurde schon Ende 1829 die Strecke Baltimore-Ellicotts-Mills eröffnet), besteht ein ausschließlich durch Privatthätigkeit, planlos aber jetzt sehr dicht entwickeltes Netz (nur in Irland mit Staatsunterstützung), das durch allmälige Fusionirungen in dem Besitz einer immer kleiner werdenden Anzahl mächtiger Gesellschaften übergeht.

Ueber die gegenwärtige Vertheilung des Eisenbahnnetzes der hier besprochenen Länder giebt nachstehende Tabelle Auskunft:

Eisenbahnnetz.

Incl. Secundärbahnen, excl. schmalspurige Bahnen, Industrieanschlußbahnen und Tramways.

Staaten	Betriebslänge aller Bahnen km.	Davon: Staatsbahnen km.	Davon: Privatbahnen km.	Von den Privatbahnen stehen unter Staatsverwaltung km.	Von den Privatbahnen stehen unter eigener Verwaltung km.
1	2	3	4	5	6
Preußen 1881 .	20 618,81	11 616,31	9 002,50	3 609,26	5 393,24
Bayern " . .	4 849,02	4 223,51	625,51	—	625,51
Sachsen " . .	2 123,23	2 033,37	89,86	89,86	—
Württemberg " . .	1 544,80	1 528,10	16,70	—	16,70
Baden " . .	1 324,88	1 219,77	105,11	105,11	—
Elsaß-Lothringen " . .	1 149,04	1 052,18	96,86	85,11	11,75
Sonstige deutsche Staaten " . .	2 477,96	681,69	1 796,27	—	1 796,27
I. Deutsches Reich 1/IV. 1881	34 087,74	22 354,93	11 732,81	3 889,34	7 843,47
II. Oesterreich-Ungarn [37]) Anfang 1880 . . .	18 330,95	2 718,90	15 612,05	1 657,37	13 954,68

37) Excl. Kahlenberg-Bahn (Zahnrad-Bahn) und excl. Industriebahnen. Das Archiv für Eisenbahnwesen (Berlin) 1881, Heft 6, giebt die Länge der österreichisch-ungarischen Eisenbahnen für 1879 auf 19 803 km an. Diese Zahl stimmt mit den österreichich-ungarischen Quellen nicht überein. Von den obigen 18 331 km sind gemeinsame Bahnen 5 260 km. österreichische Bahnen 8 640 km. ungarische Bahnen 4 431 km. Nach Brachelli waren am 1. Januar 1881 vorhanden 18 491 km, davon 11 406 km auf österreichischem, 7 085 km auf ungarischem Gebiete. Es liegen ca. 62 % aller Bahnen auf österreichischem, 38 % auf ungarischem Gebiete. In den 1657,37 km „Privatbahnen unter Staatsverwaltung" ist einbegriffen: die Kronprinz Rudolfs-Bahn mit 798,87 km, deren Betrieb der Staat auf Grund des Eisenbahngarantiegesetzes am 1. Januar 1880 übernahm; ferner die Theißeisenbahn (586,18 km) und die Linie Karlstadt-Agram (52 km). Der Betrieb der Theißeisenbahnen befindet sich seit 1/1 80 derjenige von Karlstadt-Agram seit 1/8 80 in den Händen des ungarischen Staats; erstere ist am 1/10 80 vollständig in Staatsbesitz übergegangen.

Staaten	Betriebslänge aller Bahnen km.	Davon: Staatsbahnen km.	Davon: Privatbahnen km.	Von den Privatbahnen stehen unter Staatsverwaltung km.	Von den Privatbahnen stehen unter eigener Verwaltung km.
1	2	3	4	5	6
III. Frankreich [38]) nur Hauptb. 1/VII. 1881	24 435,00	2 812,00	21 623,00	—	21 623,00
IV. Italien [39]) 1/I. 1881	8 788,00	3 901,00	4 887,00	957,00	3 930,00
V. Großbritannien und Irland 1/I. 1881 .	28 879,42	—	28 879,42	—	28 879,42

§ 30. Durch die Fortschritte des Baues und der Erwerbung von Eisenbahnen für den Staat kommt derselbe zu Besitzes-Werthen, wie sie als selbst zu bewirthschaftende, in diesem Umfange früher nie vorhanden waren. Es ist dies eine naturgemäße Folge der volkswirthschaftlichen Entwicklung selbst, welche mit der Zunahme der Dichtigkeit der Betriebs-Einheiten und der daraus hervorgehenden wirthschaftlichen Reibung immer mehr zwischen den Einzelnen vermittelnde gemeinwirthschaftliche Leistungen verlangt, vor Allem auf dem Gebiete des Transportwesens. Wie groß die Werthe der Eisenbahn-Unternehmungen sind, offenbart sich zunächst in den Anlage-Kapitalien. Dieselben geben zwar selbstverständlich für den zeitigen Werth keinen zutreffenden Maßstab mehr ab, da dieser nach der gegenwärtig erreichten und für die nächste Zukunft zu hoffenden Rentabilität sich richtet; indessen sind sie immerhin interessant als Ausweis über die ursprünglich auf die Unternehmungen verwandten Summen. In der nachfolgenden Zusammenstellung sind die Anlage-Kapitalien wenigstens für die deutschen Bahnen nach Staats- und Privatbahnen getrennt beziffert, für die auswärtigen, wegen Mangel an hinreichendem Material, nur für alle Bahnen jedes Landes zusammen angegeben.

Anlagekapital der Eisenbahnen. Anfang des Jahres 1880.

Bahnen	Bis zum Schluß des Etatsjahres 1879 zur Verwendung gelangtes Anlagekapital überhaupt	Bis zum Schluß des Etatsjahres 1879 zur Verwendung gelangtes Anlagekapital für den Kilometer
1	2	3
	Mark	Mark
I. Deutsches Reich.		
a) Staatsbahnen.		
Preußen	1 587 721 793	250 746
Bayern	887 177 179	209 735
Sachsen	559 888 961	307 800
Württemberg	417 495 895	279 261
Baden	390 008 835	303 037
Elsaß-Lothringen	412 656 365	401 416
Sonstige deutsche Staaten	101 922 963	170 440
Sa. I. a.	4 356 871 991	260 329

38) Frankreich: Der Staat beabsichtigt mehrere Bahnen anzukaufen. Nach dem Arbeitsprogramm des Ministers Freycinet sollen bis 1890 die Eisenbahnen auf 42 000 km gebracht werden, was drei und eine halbe Milliarde Franken erfordert. Das Programm ist genehmigt und umfaßt außerdem 10 000 km neu herzustellender Wasserstraßen. Neben den 23 851 km Hauptbahnen sind noch ca. 2000 km Bahnen untergeordneter Bedeutung vorhanden.

39) Italien: Durch ein Gesetz vom 29. Juli 1879 ist die Regierung zum Bau von 6020 km neuer Bahnen im Bauwerth von 1 204 500 000 Frcs. ermäßigt. Die Arbeiten sollen auf 15 Jahre vertheilt werden. Unter den angeführten 3901 km Staatsbahnen sind 1281 km die der Staat durch eine Privatgesellschaft betreiben läßt.

Bahnen	Bis zum Schluß des Etatsjahres 1879 zur Verwendung gelangtes Anlagekapital	
	überhaupt	für den Kilometer
1	2	3
	Mark	Mark
b) Privatbahnen unter Staatsverwaltung	1 142 248 563	291 464
c) Privatbahnen in eigener Verwaltung	3 059 262 380	251 398
Sämmtliche deutsche Bahnen[40]) . . .	8 558 382 934	260 736
Sämmtliche Bahnen in:		
II. **Oesterreich-Ungarn**	4 816 000 000	243 195
III. **Frankreich**	7 905 300 000	347 009
IV. **Italien**	2 015 146 480	241 624
V. **Großbritannien und Irland** . .	14 340 069 000	503 639

Allerdings sind die Staaten nur zu einem mehr oder weniger großen Theile im Besitze auch schon des Werthes dieser Bahnen, nämlich soweit die dafür kontrahirten Schulden amortisirt sind bezw. einen höheren Ertrag, als ihre Verzinsung kostet, abwerfen.

Die Eisenbahnschulden sind bei den deutschen Staaten von den allgemeinen Staatsschulden ungefähr zu trennen und bilden im Ganzen den größeren Theil der Schuldsumme überhaupt, so daß nur der kleinere Theil in sogen. unproductiven Schulden besteht. Wir geben hier eine Zusammenstellung des Gothaer Kalenders (Jahrg. 1881), die ziemlich für denselben Zeitpunkt, wie die obige Tabelle, gilt, jedoch Zweifel erregt. Danach betrugen:

im J. 1880 in	1) die Eisenbahnschulden	2) die anderen Staatsschulden
	in 1000 Mark	
Preußen	829 420	831 292
Bayern	904 004	407 396
Sachsen	230 924	454 950
Württemberg	289 000	107 150
Baden	324 139	27 132
den übrigen deutschen Staaten	121 185	292 279
Deutschen Reich	2 698 672	2 120 199

Hierbei sind zu 2) die Schulden des deutschen Reichs im Betrage von 280 864 460 M. den einzelnen Staaten nach Verhältniß ihrer Bevölkerung angerechnet. In Bayern ist die Eisenbahnschuld höher als das in obiger Tabelle verzeichnete Anlagekapital der Bahnen und auch nach den neuesten amtlichen Quellen (Bayerische Eisenbahnstatistik und Budget) ist dies der Fall, ohne daß dieselben über die Gründe der Differenz Aufklärung geben (Nominalbetrag und effektiver Ertrag der Anleihen?); einer der vielen unklaren Punkte der Finanzstatistik.

Die Rentabilität der Staatsbahnen wird durch die in § 7 dieses Abschnitts gegebene Aufstellung über die Erwerbseinkünfte aus den Staatsbahnen nicht ausgedrückt, weil die Verzinsung der Eisenbahnschuld dort nicht berücksichtigt ist. Für die deutschen Staaten, für welche diese Verhältnisse, wenn auch nicht ganz genau, zu ersehen sind, gestaltet sie sich so:

40) Für das deutsche Reich giebt das Reichseisenbahnamt in der Veröffentlichung: „Betriebsergebnisse der Eisenbahnen Deutschlands für das Betriebsjahr 1879" und Eisenbahnkarte des deutschen Reichs für 1881 folgende Zahlen:

Schluß des Betriebsjahres 1879:	Anlagekapital überhaupt	pro km
Staatsbahnen	5 528 790 186 M.	270 454 M.
Privatbahnen unter Staatsverwaltung	1 106 504 912 „	305 683 „
Privatbahnen in eigener Verwaltung	1 985 914 253 „	222 559 „
Sämmtliche Bahnen:	8 621 209 351 M.	261 364 M.

Davon wurde im Ganzen ein Betriebsüberschuß von 362 239 500 M., d. i. 4,28 % des Anlagekapitals erzielt. In dieser Berechnung sind diverse Bahnen schon zu den Staatsbahnen gerechnet, welche in obiger Aufstellung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, „Statistische Nachrichten u. s. w. für 1879" (Berlin 1881) noch zu den Privatbahnen gezählt wurden.

Staat	Voranschlag Finanzjahr	Einnahme	Ausgabe für Betrieb	Ausgabe für Schuldverzinsung	bleibt wirklich Netto Ueberschuß (Fehlbetrag: —)
		der Staatseisenbahnen in Mark			
Preußen [41])	1881/2	351 995 753	263 504 624	53 132 931	35 358 198
Bayern	1882/3	83 821 238	50 770 160	37 228 228	— 4 177 150
Sachsen [42])	1882/3	71 566 008	45 736 008	ca. 7 000 000	ca. 19 293 000
Württemberg	1882/3	27 473 300	14 708 700	18 296 356	— 5 581 756
Baden	1882/3	12 390 000	13 812 182		— 1 422 182
Elsaß-Lothr. (D.Reichs-Bahn) [43])	1881/2	37 635 000	26 595 600	ca. 1 400 000	ca. 9 639 400

§ 31. Daß die Staatsbahnen nicht nur wegen der mindestens gleichen Befähigung zu Bau und Verwaltung von Eisenbahnen, welche den Staatsorganen denen von Aktiengesellschaften gegenüber zukommt, berechtigt, sondern auch als Theile der dem Staate zustehenden, von ihm am unparteilichsten und billigsten zu besorgenden öffentlichen Verkehrsorganisation nothwendig seien, wird nach den Erörterungen in Abh. IX. des I. Bandes und in der vorliegenden Abh. als selbstverständlich vorausgesetzt. Auch geringe Rentabilität, selbst hie und da auftretendes Defizit, ist kein Gegenbeweis gegen das Institut überhaupt, auch wird daraus nicht ohne Weiteres auf Unvollkommenheit der einzelnen Verwaltung geschlossen werden dürfen. Wo der Staatsbau erst später begann, als der Privatbau, waren die vortheilhaftesten Linien von letzterem vorweggenommen, oft mußte der Staatsbau eintreten, wo die private Initiative wegen Mangel an Aussicht auf Rentabilität versagte und die nothleidenden oder schlecht rentirenden Bahnen wurden am ehesten dem Staate überlassen; auch geschieht der Ausbau des Staatsbahnnetzes unter dem Druck der im Parlament zur Geltung kommenden Interessen der verschiedenen Gegenden leicht schneller als das Bedürfniß — dieses an der möglichen Rentabilität gemessen — es erheischt. Diese hier angedeuteten Mängel sind zwar solche, welche aus einer falschen Eisenbahn-Politik entspringend den gegenwärtigen Steuerzahlern gegenüber bestehen und hätten vermieden werden sollen, sie sprechen aber nicht gegen Staatsbahnen, und werden in der Zukunft unstreitig verschwinden.

Auch darüber, daß der Staat die Bewirthschaftung unmittelbar durch seine Organe führen, seinen Bahnbesitz nicht nur, wie den der Domänen, durch Verpachtung ausnutzen soll, kann kein Zweifel sein; denn nur durch eigene Verwaltung ist die, wie schon betont, durchaus nicht in der Natur der Sache liegende Abtrennung des Post- und Telegraphen-Wesens vom Eisenbahndienst zu vermeiden und die Verwaltung selbst in der volkswirthschaftlich wirksamsten Form zu regeln. Durch die Verpachtung an Privatgesellschaften, die doch nur auf eine längere Reihe von Jahren denkbar wäre, würde die wünschenswerthe Beweglichkeit in der Organisation des Verkehrswesens verloren gehen. Immerhin kann unter besonderen Verhältnissen sich sowohl die Verpachtung von staatlichen Linien als die Pachtung fremder, privater oder staatlicher Linien nutzlich erweisen; namentlich kann beim gemischten (Staats- und Privatbahn) System die Uebernahme von Privatbahnen in den Staatsbetrieb als Ueberleitung in den Staatsbesitz zweckmäßig erscheinen [44]).

41) Für Rechnung des Staats verwaltete Bahnen. 42) Hier 1/3 der gesammten für die Staatsschuld erforderten Zinsen (23 211 662 M.) auf Eisenbahnschuld gerechnet. 43) Einschl. Wilhelm-Luxemburg-Eisenbahn. Anleihen speciell zu Eisenbahnzwecken wurden 26 Mill. M. bewilligt; diese zu 4% Zins gerechnet, giebt obige Summe. — In Preußen stehen außerdem 1 661 300 M., in Bayern 1 930 000 M. im Etat als Subvention für Privateisenbahnen. — In Oesterreich 18,7 Mill. Gulden.

44) In Preußen in bedeutendem Umfange angewendet; s. S. 69 die Nachweisung über das Bahnnetz.

§ 32. Bei der Bahnverwaltung handelt es sich erstens um die richtige Legung des Netzes und zweitens um die richtige Regelung des Betriebes auf demselben.

Was die Anlage des Netzes betrifft, so ist diese in den Hauptlinien, d. h. zwischen den wichtigsten Verkehrspunkten, in allen europäischen Ländern, außer Rußland, wohl vollendet[45]), es sind nur noch Seitenlinien, welche die wirthschaftlich weniger entwickelten Gegenden, mit den ihnen zunächst gelegenen wichtigen Verkehrsorten verknüpfen, auszubauen. Während hierbei die Privatunternehmung einfach den Gesichtspunkt der Rentabilität oder auch wohl des Gründungs-Bedürfnisses walten läßt, und so die Netzeslegung eine mehr zufällige wird, kann und soll der Staat planmäßig in der Weise vorgehen, daß für das ganze Netz eine mäßige Rentabilität gewahrt und dasselbe allmälig in alle einzelnen Theile des Landes, unter thunlich gleichmäßigem Fortschritt, verzweigt wird. Hierbei dürfte sich wohl für alle Linien, welche die Aussicht oder auch nur Möglichkeit haben, einen so starken Verkehr zu entwickeln, daß der enge Anschluß an die Hauptlinien bzw. gleiche Behandlung mit ihnen im Betriebe erforderlich wird, als Regel ergeben, daß sie von vornherein entsprechend (normalspurig) gebaut werden, und daß leichtere Construktion, starke Steigungen und Krümmungen, Schmalspur nur für solche Linien gewählt werden, welche den Charakter von „Lokalbahnen" oder „Nebenbahnen" voraussichtlich bewahren werden. Dies hindert nicht, daß jene bis zu ihrer engen Einfügung in das Hauptnetz als „Sekundärbahnen" betrieben werden, d. i. mit geringerer Ausstattung an Hochbau, Betriebsmitteln und Personal und mit kleiner Fahrgeschwindigkeit.

In unserem Eisenbahnwesen ist diesen wohl sachgemäßen, ja selbstverständlichen Forderungen keineswegs entsprochen worden; zum Theil deshalb, weil man zunächst die Privatspeculation frei walten ließ. Auch bei dieser hat zwar der Staat die Concessionirung der Linien in der Hand, aber doch keinen genügenden Einfluß auf die Netzesbildung, weil er sie so nehmen muß, wie sie von jener geboten wird. Zum andern Theil ist aber auch bei Staatsbahnen mit zu wenig Plan verfahren worden, und dazu sah man sich noch öfter in die Nothwendigkeit versetzt, schlecht rentirende Bahnen ohne alle Rücksicht auf einen allgemeinen Plan auf den Staat zu übernehmen. Eine klare Unterscheidung von Hauptbahnen und Sekundärbahnen ist auch noch nicht zu finden und scheint sich erst neuerdings Bahn zu brechen. So sehr es zu billigen ist, daß man den Linien die Grundbedingungen für höhere Entwicklung von vornherein sichert, so hat man doch sehr häufig darin gefehlt, daß man die übrige Ausstattung und den Betrieb freigiebiger versorgte, als es der zeitigen Verkehrsentwicklung nach nöthig war. Einer durch solchen Eisenbahnluxus verwöhnten Gegend ihn wieder einzuschränken, ist natürlich mißlich. — Die allgemeinen Grundsätze über Anlage und Betrieb zu entwickeln, ist hier in der Finanzwissenschaft nicht der Ort.

45) Entwicklung des Eisenbahnnetzes Europa's und der Erde*).

Jahr	Eisenbahnen in Europa km	Eisenbahnen der Welt km
1	2	3
Ende 1840	3 103	8 641
„ 1850	24 083	38 443
„ 1855	34 379	68 537
„ 1860	51 919	107 935
„ 1865	75 148	145 123
„ 1870	103 013	207 923
„ 1875	139 035	290 681
„ 1880	167 801	357 035

*) Nach dem Archiv für Eisenbahnwesen, herausgegeben vom preußischen Ministerium der öffentlichen Arbeiten, Jahrg. 1881, H. 6. Die verschiedenen Quellen weichen in ihren Angaben immer um einige 1000 km ab, was theils durch die Schwierigkeit, aus allen Ländern genaue Nachrichten über Bahnbauten und Eröffnungen zu erhalten, theils durch Berücksichtigung oder Nichtberücksichtigung gewisser Bahnen untergeordneter Bedeutung erklärlich ist. Indessen genügen diese ungefähren Zahlen doch vollkommen, um eine Anschauung der Gesammtentwicklung des Bahnbaues zu geben. An den außereuropäischen Bahnen haben die der Vereinigten Staaten (1880 mit circa 132 000 km) den bei weitem größesten Antheil.

Außer den volkswirthschaftlichen kommen für die Anlage der Staatsbahnen auch strategische Gründe in Betracht, wodurch der Gesichtspunkt der höchsten Rentabilität noch mehr in den Hintergrund gedrängt wird.

Bezüglich der Organisation der Betriebsverwaltung[46]) werden die Staatsbahnen insofern besondere Eigenthümlichkeiten gegenüber der in der Natur des Transportmittels überhaupt begründeten Verfassung der Verwaltung haben, als hier die Eisenbahnen nicht ein getrenntes Glied der öffentlichen Verkehrs-Organisation, sondern mit dem organisirten Transport-Wesen auf Landstraßen, Wasserstraßen und Drahtleitungen zusammengefaßt, einen wohl eingefügten bezw. einzufügenden Theil jener bilden.

Die Schranken, welche „Post", Telegraphie und Eisenbahnen noch von einander trennen, können beim Staatsbahnwesen einer aus höherem Gesichtspunkt bewerkstelligten Gesammt-Organisation des Transportwesens weichen. Bis jetzt ist man allerdings noch in der geschichtlich erwachsenen Dreitheilung befangen, indessen kann es nicht fehlen, daß die Vereinigung der Transportorganisation in der Hand des Staates für das Publikum bedeutende und auch finanziell vortheilhafte Veränderungen allmälig oder durch einen genialen Organisator im Gefolge haben wird[47]). Mit der Größe der einheitlich zu verwaltenden Unternehmung wächst freilich auch die Schwierigkeit, den Betrieb den nach Ort und Zeit wechselnden Bedürfnissen anzupassen, diese kann indessen durch rationelle Theilung der Befugnisse zwischen der Centralleitung und den Verwaltern der Verkehrs-Provinzen vermieden werden. Bedenken gegen den Staatsbetrieb sind daraus um so weniger herzuleiten, als die Vereinheitlichung und Monopolisirung der Transport-Anstalten so sehr in der Natur der Sache liegt, daß sich auch, wie die Erfahrung zeigt, bei der Privatunternehmung die Concentration in wenige sehr große Gesellschaften unaufhaltsam vollzieht. Je enger übrigens das Netz und je höher die Technik ausgebildet wird, desto mehr verengen sich die Grenzen für schnelle Veränderungen und Verbesserungen und tritt das Erforderniß des regelmäßigen Funktionirens des Apparats hervor.

Eine bedeutsame Aufgabe, deren sorgsame Erfüllung von der Staatsverwaltung strenger zu verlangen und leichter zu erlangen ist als von der Aktiengesellschaft, ist die Sorge für das Personal, das ja bei den Bahnen außerordentlich zahlreich ist; und auch hier giebt die Vereinigung der verschiedenen Verkehrszweige den Vortheil, daß sich breite Grundlagen für die Organisation von Invaliditäts- und Alters-Versorgung und für sonstige finanzielle Vorkehrungen zum Wohl der Angestellten und Arbeiter bieten.

Ueber die Zahl der bei Post und Telegraphie beschäftigten Personen wurden schon oben Angaben gemacht. Zur Veranschaulichung der Zahl und Eintheilung der im Bahndienst verwendeten Arbeitskräfte folgen hier Zusammenstellungen über das Personal der deutschen und der österreichisch-ungarischen Bahnen nach den „Statistischen Nachrichten von den Eisenbahnen des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen" für 1879. Für die Zahl des Personals, namentlich der Angestellten, wird selbstverständlich die Frequenz (s. am Schluß des Abschnitts) der Bahnen wesentlich bestimmend sein; für das Verhältniß in der Zahl der fest Angestellten und der Arbeiter aber die Betriebsorganisation.

---

46) Ueber die technischen Fragen des Eisenbahnwesens s. insbes. auch v. Weber, Schule d. Eisenbahnwesens, 3. Aufl., bearb. v. E. Schmitt, Leipzig 1873; M. Haushofer, Grundzüge des Eisenbahnwesens, Stuttgart 1873. — Eine Sammlung aller auf das preußische Staatseisenbahnnetz bezüglichen Bestimmungen bei: Kosub, Die Verwaltung der preußischen Staatseisenbahnen, 2. Ausg., Berlin 1881 (nebst Supplement).

47) In den Staaten, wo Post, Telegraph und Eisenbahn bereits Staatssache ist, z. B. Bayern, Württemberg, ist man wenigstens schon zur Einsetzung einer „Generaldirection der Verkehrsanstalten" gelangt, womit der formelle Anfang zur einheitlichen Durchbildung des Transportwesens gemacht ist. — Diese wird auch zum Vortheil des Publikums auszunutzen sein, indem z. B. die Postämter den Verkauf der Fahrkarten für die Eisenbahn, die Expedition der Frachtgüter mit besorgen u. s. w.

Eisenbahn-Personal. Ende 1879.

Verwaltungszweig	Angestellte	Arbeiter im Tagelohn	Zusammen (Ende 1879)
1	2	3	4
Deutsche Eisenbahnen.			
1. Allgemeine Verwaltung	10 913	975	11 888
2. Bahnaufsicht und Bahnerhaltung	38 855	45 153	84 008
3. Verkehrsdienst	61 508	43 069	104 577
4. Zugförderungs- und Werkstättendienst	23 948	48 410	72 358
In allen Verwaltungszweigen	135 224	137 607	272 831
pro Kilometer Betriebslänge	4,1	4,2	8,3
Oesterreichisch-Ungarische Eisenbahnen.			
1. Allgemeine Verwaltung	2 487	65	2 552
2. Bahnaufsicht und Bahnerhaltung	15 918	40 360	56 278
3. Verkehrsdienst	25 709	18 512	44 221
4. Zugförderungs- und Werkstättendienst	7 495	17 868	25 363
In allen Verwaltungszweigen	51 609	76 805	128 414
pro Kilometer Betriebslänge	2,8	4,2	7,0

Thunlichste Rücksichtnahme auf feste Anstellung des Personals, die ja bei den Verkehrsanstalten in großem Umfange im Dienstesinteresse zulässig ist, unter entsprechenden Anforderungen an die Qualifikation der Beamten, richtige Abstufung der Gehaltsverhältnisse werden sich, ebenso wie die vorhin genannten Maßnahmen zur Sicherung der Angestellten und Arbeiter, sehr wohl mit dem Streben nach Rentabilität vertragen.

Im Uebrigen ergiebt sich die Organisation des Betriebes aus der Natur der Anlage selbst und dürfte für die Staatsunternehmung als solche keine Eigenthümlichkeiten aufweisen.

Zu einer Vergleichung der Eigenthümlichkeiten der Staatsbahnen den Privatbahnen gegenüber (besonders eingehend und lehrreich von Ad. Wagner a. a. O. behandelt) liegt hier keine Veranlassung vor. In Bezug auf die finanzielle Organisation und deren Ergebnisse ist diese auch deshalb kaum geeignet, für feste Schlußfolgerungen zu dienen, als die lokalen Verhältnisse, unter denen die einzelnen Verwaltungen arbeiten, sehr verschieden sind, und man nur in wenigen Fällen wird mit Sicherheit sagen können, daß diese oder jene Erscheinung mit der Staats- bezw. Privatverwaltung zusammenhänge. Wer sich indessen für solche Vergleiche interessirt, findet für Preußen, das hierzu besonders geeignet ist, weil hier umfassende Verwaltungen von 1) Staatsbahnen, 2) Privatbahnen unter Staatsverwaltung und 3) Privatbahnen in eigener Verwaltung nebeneinander vorhanden sind, vergleichende Nachweise über die Einnahmen und Ausgaben nach ihren Hauptfaktoren für diese 3 Kategorieen und die 10 Jahre 1869, 70, 72—79 im Archiv für Eisenbahnwesen, 1881, H. 5.

Die nachfolgende Tabelle zeigt an dem Beispiel der Gesammtheit der deutschen Bahnen die Hauptabtheilungen der Finanzgebahrung und ihr Verhältniß zu einander.

Hauptposten der Finanzgebahrung der deutschen Eisenbahnen i. J. 1879.

A. Einnahmen.

Betriebseinnahmen i. J. 1879 aus:	Summa M.	In % der Betriebseinnahmen M.
1. Personentransport (199 723 410 Personen) . . .	216 485 008	24,9
2. Beförderung v. Gepäck, Equipagen u. Hunden . .	12 148 749	1,4
3. Güterverkehr (Transport von 143 163 312 Tonnen	561 896 310	64,9
4. Ueberlassung von Bahnanlagen und Betriebsmitteln (bezw. Beamten) an Dritte	35 701 632	4,1
5. Aus sonstigen Quellen	40 282 015	4,7
Gesammteinnahmen d. deutschen Bahnverwaltungen	866 513 714	100
oder für 1 Kilometer = ...	26 658 Mark	

B. Ausgaben.

Betriebsausgaben i. J. 1879 für:	Summe M.	In % der Betriebsausgaben M.
1. Besoldungen	131 920 312	26,16
2. Andere persönliche Ausgaben	66 270 357	13,14
3. Sächliche Verwaltungskosten	42 909 275	8,51
4. Unterhaltung der Bahnanlagen	50 674 228	10,05
5. Bahntransport	94 874 367	18,82
6. Erneuerungen	66 273 636	13,14
7. Benutzung fremder Bahnanlagen und Betriebsmittel	34 716 261	6,88
8. Sonstige sachliche Ausgaben	16 635 778	3,30
Gesammtausgaben der deutschen Bahnverwaltungen	504 274 214	100
oder für 1 Kilometer = ...	15 514 Mark	

§ 33. Bezüglich des Tarifwesens sind beim Eisenbahnwesen insofern festere Grundlagen vorhanden, wie bei Post und Telegraph, als hier über die Möglichkeit und Nothwendigkeit der Berechnung der Taxe für die einzelne Sendung (die jedesmaligen Postsendungen als ein Ganzes genommen) nach dem Werthe der Transportleistung viel weniger prinzipielle Zweifel aufkommen können; und wenn wir schon für den Nachrichtenverkehr keine genügenden Gründe gefunden hatten, daß die Beförderung durch den Staat nur zu den Selbstkosten geschehe, so ist das hinsichtlich des Transports von Personen und schweren Gütern noch viel weniger der Fall. Für diese Art von Leistungen werden die Verkehrsmittel von den einzelnen Personen und Kreisen des Publikums noch viel ungleichmäßiger und viel mehr zu specifisch wirthschaftlichen — oder bei der Personenbeförderung auch Luxuszwecken in Anspruch genommen, wie bei jenen anderen, und es wäre gewiß ungerechtfertigt, hier dem Staate das Streben nach Rentabilität seiner Anlagen abzuschneiden. Darüber freilich, ein wie großer Theil bei der Berechnung der Tarife jedem der Faktoren: Manipulation, (Auf- und Abladekosten), Transportlänge, Gewicht, Rauminhalt, Werth der Sendung zukomme, ist noch lebhafter Streit (s. auch Bd. I. Abh. IX. § 46), in den einzutreten hier nicht der Ort ist. Die Zersplitterung der Bahnen in viele, unter verschiedenen Bedingungen arbeitende Netze und Linien hat die Lösung der Tarif-Fragen und das Herauskommen aus der bekanntlich noch bestehenden Tarif-Wirrniß und Willkür sehr erschwert; für den Staat mit großem, einheitlichem Netze wird es dadurch erleichtert, daß er an ein peinliches Abwägen der Rentabilität einzelner Linien nicht gebunden ist, sondern eine mäßige Durchschnitts-Rentabilität des Gesammt-Netzes in's Auge zu fassen hat, unter theilweiser Uebertragung der Kosten der zwar einstweilen unrentablen aber aus volkswirthschaftlichen Rücksichten dennoch angelegten und betriebenen Linien auf die Erträge der anderen, und weil sie durch das Interesse des Publikums, der Gesammtheit der Staatsangehörigen, auf eine klare und im Allgemein gerechte — wenn auch nicht „rationellste" — Tarif-Ordnung energisch hinweisen wird.

Beim Personentarif muß also als Grundlage die Entfernung und die Klasse dienen, unter Vergünstigung für häufige und regelmäßige Benutzung, welche der wirthschaftlich gerechtfertigte Hauptgrund für ermäßigte Preise ist. Irrationell und grade für die minder Bemittelten drückend ist die norddeutsche Art der Personen-Geld-Berechnung, bei der ein bestimmtes Freigepäck in die Kosten jedes Billets eingerechnet wird. Auch die Eintheilung in 4 Personenklassen — in wunderbar genauer Abstufung vom Salon zum Viehwagen! — ist gewiß eine unnöthige und für das Publikum wenig schmeichelhafte Complikation. Die Verhältnisse von Benutzung und Einnahme aus den verschiedenen Wagenklassen bei der Personenbeförderung waren in Preußen im Jahre 1879 (nach Archiv für Eisenbahnwesen. 1881. 5. S. 387):

	I.	II.	III.	IV. Klasse	Zusammen
Zahl der Reisen in Prozent	1,2	13,0	50,9	34,9	100
Einnahme " "	5,9	30,2	42,7	21,2	100

Wie hoch sich die Kosten für die einzelnen Klassen stellen, ist wohl kaum zu berechnen. Für die I. und II. Klasse ist die größere Menge todter Last und die Beförderung mit Eilzügen in Betracht zu ziehen.

Für die Gütertarife wird man die Berücksichtigung aller fünf oben genannten Faktoren nicht umgehen können und außerdem auch hier für regelmäßige und häufige Benutzung Vortheile gewähren müssen. Die jetzige Masseneintheilung mit ihren für das größere Publikum ganz unberechenbaren Tarifen und den häufigen Tarifänderungen werden sich bei der Concentration in größere Staatsbahnnetze gewiß vereinfachen bezw. vermeiden lassen.

Zu internationalen Vereinbarungen liegt für das specifische Eisenbahn-Tarifwesen wohl weniger Anlaß vor wie bei der Nachrichtenbeförderung.

Die Unterordnung des fiskalischen Gesichtspunktes unter den volkswirthschaftlichen, wird sich auch dadurch bewähren dürfen, daß besondere Arten von Transporten Begünstigungen erfahren, welche in dem besonderen Interesse begründet sind, welches der Staat an ihrer billigen Herbeischaffung für das Land überhaupt oder einen bestimmten Landestheil hat. Freilich sollten solche Begünstigungen nur dann gewährt werden, wenn die Erreichung des Zwecks, nämlich die Verbilligung der betr. Producte für die eigentlichen Konsumenten, auch wirklich gesichert ist und nicht nur Privilegien für kleine Kreise geschaffen werden.

Endlich kommt hinsichtlich der Reinerträge der Staatsbahnen noch die besondere Frage in Betracht, ob und wie weit dieselben zu bestimmten Zwecken, also Abtragung zunächst der Eisenbahn-, dann der allgemeinen Landes-Schulden, Ausbau des Bahnnetzes, sonstigen besonderen Verwendungen dienen oder zu den allgemeinen Fonds fließen sollen. Hierüber wird sich jedoch nur nach den besonderen Finanz- und volkswirthschaftlichen Verhältnissen des einzelnen Staates Entscheidung treffen lassen.

§ 34. Zur Veranschaulichung der Wirksamkeit der Eisenbahn als Verkehrsmittel überhaupt folgt hier schließlich für dieselben Länder, welche bei den statistischen Zusammenstellungen über Post- und Telegraphenverkehr berücksichtigt wurden, ein Zusammenstellung der

Transport-Massen der Eisenbahnen im Jahre 1879.

Länder	Beförderte Passagiere [48] Anzahl	Befördertes Frachtgut [48] Tonnen (zu 1000 kg)
I. Deutsches Reich	199 723 000	143 163 000
1) davon Reichspostgebiet . . .	167 985 000 [48]	131 224 000
2) „ Bayern	21 611 000 [48]	9 062 000
3) „ Württemberg	10 127 000 [48]	2 877 000
II. Oesterreich-Ungarn	40 757 000	45 056 000
III. Frankreich	150 342 000	62 801 000

48) Da jede Bahnverwaltung die Anzahl der Reisenden (bez. Billets) rapportirt, welche innerhalb ihres Bahngebiets befördert sind, so ist hierbei zu beachten, daß in den Fällen, wo die Reise einer Person sich über verschiedene Bahnbezirke erstreckt hat, dieselbe so oft rapportirt ist, als die Anzahl der betreffenden Bahnen beträgt. — Aehnlich ist dies mit den Gütern, die aus den Aufzeichnungen in den Frachtkarten berechnet sind, und es somit von der Anzahl der Kartirungen und Umkartirungen abhängt, wie oft die Sendung verzeichnet ist. Die Anzahl der Betriebsverwaltungen, in welche ein Verkehrsgebiet getheilt ist, und die technische Einrichtung der Nachweise kommen also hier sehr in Betracht. Ferner kann namentlich der Personenverkehr dadurch gewaltig erscheinen, daß die Lokomotivbeförderung im Lokalverkehr eine bedeutende Rolle spielt (z. B. Londoner unterirdische Eisenbahn), während er anderwärts durch Pferdebahnen besorgt wird. Einen eigentlichen Maßstab für den Reiseverkehr gewinnt man also aus Zahlen wie den obigen nicht, sondern nur eine ungefähre Anschauung von der Größe der im Laufe eines Jahres bewegten Transportmassen.

Die von den Transportobjecten wirklich zurückgelegten Strecken werden durch die Berechnungen auf Personen-Kilometer und Tonnen-Kilometer ausgedrückt. Nach der Statistik des Vereins deutscher Eisenbahnen betrugen im Jahre 1879 die zurückgelegten:

	Personen-Kilometer	Tonnen-Kilometer
der deutschen Bahnen	6 089 230 763	12 244 340 390
„ österreichisch-ungarischen Bahnen	1 901 864 016	4 928 247 215

Daraus berechnet sich der specifische Verkehr folgendermaßen: Von den Personen-Kilometern kommen durchschnittlich auf jedes Kilometer mittlerer Betriebslänge:
bei den deutschen Bahnen 190 509, bei den österreich. Bahnen 106 173; von den Tonnen-Kilom.:
„ „ „ „ 375 091, „ „ „ „ 270 775.

Länder	Beförderte Passagiere Anzahl	Befördertes Frachtgut Tonnen
IV. Italien	28 501 000 [49])	8 372 000
V. Großbritannien und Irland . .	562 733 000 [50])	215 583 000

Ueber die finanzielle Entwicklung der deutschen Eisenbahnen lassen sich nach den Nachweisungen des Reichs-Eisenbahn-Amtes über die „Betriebsergebnisse der Eisenbahnen Deutschlands" für das Jahrzehnt 1870/9 folgende Ziffern geben [51]):

Verzinsung des in deutschen Bahnen angelegten Kapitals.

Deutsche Eisenbahnen am Ende des Jahres	Bahnbetriebslänge Kilometer	Verwendetes Anlagekapital 1000 Mark	Betriebsüberschuß 1000 Mark	In % des Anlagekapitals
1870	18449	4 072 167	250 823	6,16
1871	19513	4 298 359	298 334	6,94
1872	21668	4 986 441	298 067	5,98
1873	22902	5 548 542	288 925	5,21
1874	24248	6 149 390	289 337	4,71
1875	27474	6 784 502	312 348	4,68
1876	29114	7 471 168	326 072	4,45
1877	30464	7 911 224	331 309	4,26
1878	31362	8 072 320	342 426	4,25
1879	33302	8 621 209	362 239	4,28

Betriebsergebnisse der deutschen Bahnen 1870—1879.

Deutsche Eisenbahnen im Jahre	Einnahmen 1000 Mark	Ausgaben 1000 Mark	Prozent der Einnahmen	Ueberschuß 1000 Mark	Prozent der Einnahmen
1870	506 233	255 409	50,45	250 824	49,55
1871	601 846	303 512	50,43	298 335	49,57
1872	670 600	372 532	55,56	289 068	44,44
1873	745 673	456 748	61,12	288 925	38,88
1874	792 352	503 014	63,48	289 338	36,52
1875	843 022	530 673	62,95	312 349	37,05
1876	857 246	531 173	61,96	326 073	38,04
1877	851 897	520 587	61,11	331 310	38,89
1878	848 983	506 556	59,67	342 427	40,33
1879	866 514	504 274	58,20	362 239	41,80

49) Interessant ist es, hiergegen die Personen- (Passagier-) Beförderung mit der Post zu vergleichen; es wurden in demselben Jahre durch Postfuhrwerke auf Landstraßen

im deutschen Reichspostgebiete (Kal.-J. 1879)	befördert	2 750 333 Personen
„ bayerischen Postgebiete (Kal.-J. 1879)	„	697 854 „
„ württembergischen Postgebiet (Etats.-J. 1879/80)	„	583 321 „
im deutschen Reiche		4 031 508 Personen.

50) Die Zahl umfaßt nicht die Abonnements. 1880 wurden 603 885 000 Personen befördert.

51) Vgl. auch die Uebersichten über die Entwicklung der Eisenbahnen Deutschlands in dem „statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich" herausgegeben vom kaiserlichen statistischen Amte Jahrg. 1880 und folgende.

IV.

Die Gebühren.

Von

K. Fr. Schall.

Rau, F.W. I. S. 348 ff. Pfeiffer, Die Staatseinnahmen I. S. 294 ff. Wagner, F.W. I. S. 312 ff., II. S. 3 ff. Stein, F.W. I. S. 301, insb. S. 302 ff. Schäffle, Steuer-Politik S. 52, 457, ferner 496—507.

I. Die Gebühren im Allgemeinen.

1. Begriff und Wesen.

§ 1. Einen regelmäßigen Bestandtheil der Staatseinnahmen bilden diejenigen Abgaben, welche von den mit der öffentlichen Gewalt in Berührung kommenden Personen bei Gelegenheit besonderer Amtshandlungen, zu welchen sie Veranlassung geben, unter dem Namen von Gebühren, Sporteln, Taxen, Stempeln 2c. erhoben werden.

In der Praxis und in den Etatsaufstellungen werden die Gebühren in der Regel zu den Steuern und zwar zu den indirecten Steuern gerechnet. Die Finanzwissenschaft hat in den Gebühren eine eigenthümliche Art der ordentlichen Staatseinnahmen erkannt, und es besteht bei mancherlei Abweichung der Ansichten im Einzelnen, doch darüber Einverständniß, daß sie zwar sowohl mit den Erwerbseinkünften einerseits, als mit den eigentlichen Steuern andrerseits gewisse Eigenschaften theilen, voll aber weder zu der einen noch zu der anderen der gedachten Einnahmearten gerechnet werden können.

Das charakteristische Moment der Gebühren besteht darin, daß sie sich an Amtshandlungen zur Verwirklichung wesentlicher Staatszwecke, an wesentliche Thätigkeiten öffentlicher Organe zur Ausführung des Rechts- und Machtzweckes [1]) anknüpfen, und daß sie die von den Gebührenpflichtigen zu entrichtende Abgabe wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen öffentlicher Behörden bemessen [2]).

---

1) Wagner, F.W. I. S. 313.

2) Aehnlich schon Rau, F.W. I. S. 349: „Gebühren werden bei solcher Gelegenheit gefordert, wo der einzelne Bürger mit einer Staatsbehörde oder einer wesentlichen Staatsanstalt in eine gewisse besondere Beziehung kommt.“ Zu eng erscheint die Definition Stein's, F.W. I. S. 302 f.: „Das Gebührenwesen entsteht da, wo die an sich für das gesammte Leben bestehenden Organe oder Anstalten für das wirthschaftliche Interesse eines Einzelnen thätig werden,“ indem Gebühren vielfach auch da erhoben werden, wo die Organe des Staates gegen das wirthschaftliche Interesse Einzelner thätig geworden sind, z. B. in Strafsachen, auch bei Civilprocessen, wo die Kosten dem unterliegenden Theile zugeschieden werden. Anders hat Wagner den Gebührenbegriff gefaßt (F.W. I. S. 312 ff. u. II. S. 5). Danach sind Gebühren „Abgaben, welche von Einzelnen oder Gruppen von Einzelnen als ein specielles Entgelt eines ihnen vom Staate (allgemein) geleisteten Dienstes, oder einer durch sie dem Staate verursachten Ausgabe bei der Ausübung einer Staatsthätigkeit in einer von der Staatsgewalt einseitig bestimmten Weise und normirten Höhe erhoben werden,“ übrigens mit dem „Zwecke, die Kosten 2c. der betreffenden Staatsthätigkeiten ganz oder theilweise zu decken. Ein Ueberschuß darüber hinaus fällt unter den Begriff der eigentlichen Steuereinnahme.“

Zunächst könnte es zwar auffallend erscheinen, daß, während doch die eigentlichen Steuern vor Allem zur Deckung des Aufwandes bestimmt erscheinen, welcher durch die Realisirung wesentlicher Staatszwecke erwächst, nun auch für die einzelnen Amtshandlungen, durch welche jene Zwecke erfüllt werden, in den daran geknüpften Gebühren neben jenen allgemeinen Steuern noch gewissermaßen ein besonderes Entgelt, eine besondere Bezahlung verlangt werden soll. Und doch hat ein solches Verlangen seinen guten und vollständig ausreichenden Grund.

Im Staate vollzieht sich die Scheidung des gemeinen Interesses Aller vom Privatinteresse der Einzelnen, damit das Interesse des Ganzen als solches in seiner völligen Reinheit und in seiner völligen Unabhängigkeit vom letzteren zu Stande kommt. Formell erscheint der Staat als die Unterwerfung Aller unter die Herrschaft eines Willens. Aber diese Unterwerfung Aller ist zugleich die Verbindung Aller zur Einheit eines herrschenden Willens mit dem Zwecke, dasjenige, was zur Verwirklichung des gemeinen Wohls nur durch die vereinigte Kraft Aller in Stand gesetzt werden kann, auch wirklich durch die vereinigte Kraft Aller herbeizuschaffen. Der hiefür erwachsende Aufwand wird daher folgerichtig von Allen als eine gemeinsame Last übernommen, von jedem nach Verhältniß seines wirthschaftlichen Könnens und Vermögens. In dieser andauernden gemeinsamen Beschaffung der für Realisirung der Staatszwecke, für Befriedigung der Gemeinbedürfnisse erforderlichen Mittel hat man eines der charakteristischen Momente zu erblicken, durch welches sich die Thätigkeit des Staates als eine Gesammt-That, als eine Gemeinwirthschaft[3]) kennzeichnet. Aber, wer Steuern aus seinem Vermögen für das gemeine Interesse zur Verfügung stellt, will mit Recht, daß diese Steuern auch wirklich zum allgemeinen Besten verwendet werden, nicht aber zur Deckung von Kosten, welche das specielle Interesse Einzelner veranlaßt hat — m. a. W. es ist eine Forderung der Gerechtigkeit, daß vor der gemeinsamen Uebernahme des für die Verwirklichung des allgemeinen Besten erwachsenden Aufwandes derjenige Theil des Staatsaufwandes ausgeschieden und in der Form von Gebühren Den-

---

Der Wagner'sche Gebührenbegriff ist weiter als der dem Folgenden zu Grunde gelegte. Denn er begreift nicht nur die bei Ausübung wesentlicher Hoheitsrechte erhobenen „Entgelte" in sich, sondern auch andere Gegenleistungen für Thätigkeiten des Staats, soferne sie nur, wie z. B. bei der Post und dem Telegraphen, in einer von der Staatsgewalt einseitig bestimmten Weise und normirten Höhe erhoben werden. Zugleich ist er aber auch wieder enger, soferne er die Gebühren auf die ausschließlich nach den Kosten bemessenen beschränkt. Die Relation des Gebührenbetrags zu den Kosten des betreffenden Staatsaktes ist maßgebend auch für Schäffle (St.Pol. S. 52 und S. 457), welcher den „höchstens auf Deckung der Kosten des vom Gebührenzahler vergoltenen Staatsaktes" berechneten Verwaltungsgebühren oder Verwaltungsvergütungen alle anders bemessenen Gebühren mtt den eigentlichen Verkehrssteuern als „Steuergebühren", d. h. als zu den indirecten Steuern gehörige „Specialsteuern", gegenüber stellt. Auch Pfeiffer glaubt (D. Staatsein. I. S. 296) eine Staatseinnahme nicht zu den Gebühren zählen zu dürfen, „wenn die von den Einzelnen entrichteten Vergütungen dem Staate einen Ueberschuß lassen oder auch nur einen beträchtlichen Theil der Kosten decken." Aehnlich auch Umpfenbach u. A. Wir halten die Aufnahme des Kostenmomentes als eines wesentlichen Merkmales in den Gebührenbegriff nicht für zweckmäßig, da eine genaue Bemessung von Gebühren nach den Kosten des betreffenden Staatsaktes wohl kaum in einem einzigen Falle möglich ist und in vielen Fällen, z. B. bei Lizenzen, Dispensationen auch nicht zutreffend wäre. Es ist gewiß räthlicher und führt zu reineren Resultaten, den Gebührenbegriff ausschließlich an die Qualität des betreffenden Staatsaktes anzuknüpfen, welche der Natur der Sache nach auch bestimmend für den Charakter der daran angeknüpften Abgabe sein muß. Qualitativ verschieden sind aber einerseits Staatsleistungen, welche zur Realisirung wesentlicher Staatszwecke erfolgen, und solche Thätigkeiten andrerseits, welche in erster Linie individuelle Bedürfnisse Einzelner befriedigen auch da, wo die Befriedigung der letzteren aus Zweckmäßigkeitsgründen staatlichen Organen übertragen wird.

3) Trotz der neuesten Einwendungen Cohn's (Z. f. St.W. 37. S. 464) gegen die Zulässigkeit dieser Begriffe in seiner zwar scharfsinnigen und werthvollen, aber in der Hauptsache negativen und den Gegenstand nicht völlig erschöpfenden Kritik „Gemeinbedürfniß und Gemeinwirthschaft".

jenigen zur Bestreitung zugewiesen werde, welche nachweisbar in Bethätigung ihres Privatinteresses Leistungen des Staats in Anspruch nahmen oder veranlaßten.

Diese Inanspruchnahme der Behörden kann nun aber in zweierlei Richtungen erfolgen. Der Einzelne beabsichtigt vielleicht zunächst nicht, mit der Staatsgewalt in Berührung zu kommen oder von derselben direct irgend welche Förderung seiner privaten Interessen zu verlangen, aber er veranlaßt gleichwohl den Staat, zur Wahrung höherer Interessen einzugreifen. In diesem Falle wird es sich vorwiegend um Bemessung der Gebühr nach den dem Staate veranlaßten Kosten handeln. In anderen Fällen werden vom Staate im Privatinteresse Einzelner besondere Vortheile verlangt, sei es nun, daß sie sich den allgemeinen gesetzlichen Einrichtungen im Wege der Dispensation entziehen, oder daß sie besondere Zugeständnisse von der Staatsregierung erhalten wollen. In diesem Falle wird die Bemessung der Gebühr nach dem ungefähren Werthe des erlangten Vortheils auch über den Betrag der verursachten Kosten hinaus in Frage kommen müssen. Daneben können besondere Rücksichten zu einer Steigerung des Gebührenbetrages über den Kosten- bezw. Werthsbetrag der betreffenden Leistung Veranlassung geben, um die Inanspruchnahme der Staatsthätigkeit in bestimmten Richtungen zu erschweren, wie sie umgekehrt auch einen theilweisen oder gänzlichen Verzicht auf die Erhebung von Gebühren nahelegen können[4]).

Der Unterschied der Gebühren von allen anderen Einnahmearten trotz mancher Aehnlichkeit mit denselben ist hiernach ein erheblicher. Mit dem privatwirthschaftlichen Erwerb und mit dem Erwerb aus anderen dem Staate übertragenen Thätigkeiten für individuelle Bedürfnisse haben die Gebühren zwar gemein, daß ihnen eine bestimmte Gegenleistung des Staates gegenübersteht. Aber sie unterscheiden sich von dem privatwirthschaftlichen Erwerb dadurch, daß ihre Höhe nicht „in den gewöhnlichen Formen der freien Concurrenz" (Wagner) bestimmt wird, sondern daß sie „in einer vom öffentlichen Rechte einseitig bestimmten Weise und normirten Höhe" erhoben werden; von dem Erwerb aus anderen öffentlichen Anstalten, von Eisenbahnen, Post, Telegraph ꝛc., unterscheiden sich die Gebühren dadurch, daß die Gegenleistung nicht zu Befriedigung individueller Bedürfnisse dient, für welche nur mitsprechender öffentlicher Interessen halber oder aus bloßen Zweckmäßigkeitsgründen staatliche Veranstaltungen getroffen sind, sondern daß die Gegenleistung in einer Amtshandlung zur Verwirklichung wesentlicher Staatszwecke besteht.

Mit den Steuern dagegen haben die Gebühren gemein, daß sie wie jene speciell zur Deckung des öffentlichen Aufwandes für allgemeine, aus der Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes sich ergebende Aufgaben bestimmt sind, daß sie in erster Linie Beiträge zur Deckung des Staatsaufwandes aus dem Vermögen der Staatsgenossen darstellen, deren Feststellung wie diejenige anderer Auflagen als Gegenstand der Steuergesetzgebung anerkannt ist. Aber sie unterscheiden sich von den eigentlichen Steuern durch jenes Merkmal,

4) Die Bemessung der Gebühren „nach den Kosten" scheint mir zu einseitig in's Auge gefaßt zu werden von Pfeiffer, Schäffle u. A. (s. o. Anm. 2). Auch Rau steht principiell auf diesem Standpunkte, wenn er sagt: „Sie (die Gebühren) können als eine besondere Vergütung für den Aufwand angesehen werden, welche die Staatsgewalt bei irgend einer Veranstaltung zu machen hat" (F.W. I. S. 349). Auf der anderen Seite betont Stein zu ausschließlich die Bemessung der Gebühren „nach dem Werthe" (F.W. S. 311): „es ist gar kein Grund vorhanden zu fordern, daß eine solche Leistung auf Kosten der Gesammtheit zum Vortheile eines Einzelnen geschehe, ohne daß der letztere ihren Werth bezahle." Hock deutet beiderlei Bemessungsprincipien für seine „Steuern für besondere Dienste" an, „durch welche der Einzelne Vortheile erlangt, die einem anderen nicht zu Theil werden, oder die sich so genau absondern lassen, daß ihr Kostenwerth mit ziemlicher Genauigkeit ermittelt werden kann" (D. öffentl. Abgaben und Schulden S. 17). An manchen Stellen übrigens auch Wagner z. B. F.W. II. S. 25. Ohne die neben Kosten oder Werth die Gebührenbemessung häufig beeinflussende Rücksicht auf Erleichterung oder Erschwerung der Inanspruchnahme gewisser Staatsthätigkeiten aus besonderen Gründen läßt sich die thatsächliche Bedeutung mancher Gebührensätze nicht begreifen. Dieser nicht unwichtige Bemessungsgrund bei Gebühren scheint mir bis jetzt nicht genügend beachtet worden zu sein.

welches sie mit den Erwerbseinkünften gemein haben, dadurch, daß sie bestimmte einzelne Leistungen öffentlicher Organe voraussetzen und daß sie hiebei wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistung bemessen sind.

Die Gebühren sind Steuern i. w. S.; denn sie sind Vermögensauflagen zur Deckung des Aufwandes für die Verwirklichung des gemeinen Interesses. Aber sie sind genauer Steuerpräcipuen[5]) für diejenigen, deren Privatinteresse nachweisbar jenen Aufwand verursachte.

Aus diesem Charakter der Gebühren ergiebt sich unmittelbar auch ihre Stellung im Steuersystem oder ihre Function. Sie dienen in erster Linie zum Schutze der weniger Wohlhabenden vor steuerlicher Ueberlastung gegenüber den besser Situirten, deren größerer Interessenkreis für die durch das gemeine Beste gebotene staatliche Regulirung und Normirung häufigere Berührungspunkte und Veranlassungen bietet; sie verhüten aber auch die steuerliche Ueberlastung der anspruchslosen bürgerlichen Arbeit gegenüber jenen vordringlichen Elementen, welche, sei es zur Wahrung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung, sei es zur Gewährung von Ausnahmen und besonderen Zugeständnissen, in besonderem Maße die öffentlichen Organe in Bewegung zu setzen wissen[6]). Als Steuerpräcipuen haben die Gebühren auch insofern noch weitere Aehnlichkeit mit den eigentlichen Steuern, daß sie, wenn auch nicht in erster Linie, so doch auch mit nach der Leistungsfähigkeit bemessen werden können, so namentlich die zunächst nach dem Werth des staatlichen Dienstes bemessenen Gebühren für besondere Einräumungen, z. B. die Nobilitirungsgebühren, auch manche sonstigen Gebühren für Privilegien, Lizenzen rc., sofern die notorische Leistungsfähigkeit des darum Nachsuchenden auf die Schätzung des von ihm dem betreffenden Zugeständniß beigelegten Werthes von Einfluß ist. Aber auch allgemein gestatten die Gebühren eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der Weise, daß namentlich ungünstigen Vermögensverhältnissen der Gebührenpflichtigen Rechnung getragen wird. Die Gebührensätze bewegen sich daher zweckmäßig nicht selten in einem Rahmen, indem sie nur das Minimum und das Maximum der Gebühr festsetzen, und die Ausfüllung desselben dem billigen Ermessen der Behörde beim Sportelansatz im gegebenen Falle überlassen[7]).

Durch derartige Einrichtungen wird in den starren Mechanismus der Gebührentarife Leben und Beweglichkeit gebracht. Sie gestatten dann ebenfalls, wenn auch nicht in demselben Maße wie manche indirecten Steuern, eine mehr „individualisirende Erfassung der qualificirten Steuerkräfte" (Schäffle) und dienen gegenüber der Ueberlastung des Massenverbrauchs durch Steuern auf Gegenstände des nothwendigen Verbrauchs ähnlich wie die

---

5) Rau, F.W. I. S. 362 hat diesen Charakter der Gebühr schon ganz richtig erkannt, aber allerdings nicht allgemein für alle Gebühren, sondern nur für die Gerichtsgebühren in Anspruch genommen.

6) Schon die Motive zu dem jetzt antiquirten württemb. Sportelgesetz v. 23. Juni 1828 bezeichneten daher die Sporteln als diejenigen Abgaben, „welche behufs der Erleichterung der Masse der Steuerpflichtigen zunächst diejenigen treffen sollen, welche mit ihren Angelegenheiten die auf Kosten des Staats bestehenden Anstalten speciell in Anspruch nehmen, sowie diejenigen, welche sich den allgemeinen gesetzlichen Einrichtungen im Wege der Dispensation entziehen oder besondere Zugeständnisse von der Staatsregierung erhalten wollen."

7) Die in einem Rahmen sich bewegenden Sportelsätze sind deshalb besonders instructiv, weil die Sportelgesetze gerade bei diesen Veranlassung nehmen, sich über die verschiedenen denkbaren Principien für die Gebührenbemessung auszusprechen, so z. B. das bayerische Gebührengesetz vom 18. August 1879, Art. 260: „Wo das Gesetz für den Ansatz der Gebühr einen Spielraum gewährt, hat die Behörde innerhalb desselben den Gebührensatz unter Berücksichtigung des Umfangs und der Schwierigkeit der Sache, der Bedeutung derselben für das bürgerliche Leben und der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen zu bestimmen;" ferner das württembergische Sportelgesetz vom 24. März 1881, Art. 3: Wo der Tarif für den Sportelansatz einen Rahmen aufstellt, ist der Betrag der Sportel zu bemessen: a) nach dem Grade der den Behörden verursachten Mühe, b) nach der Bedeutung des Gegenstandes, bezw. nach dem Nutzen, welcher dem Betheiligten in Aussicht steht, c) nach den Vermögens- und Einkommensverhältnissen der Sportelpflichtigen.

Luxussteuern mit zur Herstellung der Verhältnißmäßigkeit der Gesammtbesteuerung für die verschiedenen Volksklassen.

Die Möglichkeit einer gewissen Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit innerhalb im Ganzen doch ziemlich eng gezogener Grenzen macht darum aber die Gebühren noch nicht zu Steuern. Sie verstärkt nur deren steuerartigen Charakter. Es ist deshalb eigentlich nicht unrichtig, die Gebühren zu den indirecten Steuern in den Etats 2c. zu stellen, aber man darf nicht soweit gehen, sie zu den indirecten Steuern selber zu rechnen. Sie bleiben immer, was sie sind: an gewisse Gegenleistungen der Staatsgewalt geknüpfte, in erster Linie mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen bemessene Steuerpräcipuen.

Gleichwohl ist es richtig, daß zwischen Gebühren und eigentlichen Steuern ein allmäliger, oft kaum merklicher Uebergang stattfindet. Aber man ist auf der falschen Fährte, wenn man diesen Uebergang in der Art und Weise der Gebührenbemessung auffinden zu können meint[8]). Hat man einmal das bestimmende Merkmal der Gebühr in der Qualität der Staatsleistung erkannt, an welche sie geknüpft ist, so wird auch consequenter Weise der Uebergang der Gebühr zur Steuer da zu suchen sein, wo eine Abgabe für sich und ganz ohne Rücksicht auf irgend welche behördliche Gegenleistung erhoben wird, oder wo eine solche Gegenleistung zwar vorhanden ist, aber ihre selbständige Bedeutung als Act der Verwirklichung des gemeinen Interesses verliert und zur Bedeutung einer bloßen Controlemaßregel für die Sicherung einer in erster Linie nach der Leistungsfähigkeit[9]) oder einzelner Momente derselben bemessenen Abgabe herabsinkt. Hauptsächlich der Vermögensverkehr[10]) von einer Hand zur andern ist hier genauer in's Auge zu fassen. Nicht selten nimmt der Vermögensverkehr, der Besitzwechsel, häufig namentlich bei Immobilien, regelmäßig beim Erbgang, Funktionen von Behörden in Anspruch. Hier ist es, wo alsdann nicht bloß eine Gebühr für einen behördlichen Akt von allgemein rechtspolizeilichem Interesse in Frage kommen kann, sondern wo unter Umständen dieser behördliche Akt zugleich zur Erhebung einer Steuer von den im Flusse des Verkehrs greifbar werdenden Vermögensbestandtheilen benutzt wird. Aber nicht immer sind Gebühr und Steuer in solchen Fällen getrennt[11]), was das richtige ist, und die zweckmäßige Erhebung in einem Akt, durch eine und dieselbe Behörde, nicht ausschließt. Oft sind beiderlei Auflagen in eine vorwiegend zu den eigentlichen Steuern zu rechnende Abgabe verschmolzen und derlei Abgaben leiten nicht selten über zu reinen Steuern, bei welchen der vorgeschriebene Akt der Einregistrirung 2c. ausschließlich die Bedeutung einer Steuercontrolemaßregel annimmt oder wo, wie bei vielen Stempelabgaben, nicht einmal ein solcher Einregistrirungsakt durch Behörden der Abgabe gegenübergestellt werden kann. Die Entdeckung der Verkehrssteuern unter den Gebühren ist eins der hervorragendsten Verdienste L. v. Stein's und ein bleibender finanzwissenschaftlicher Gewinn. Abgaben dieser Art sind alsdann nach den für die eigentliche Besteuerung durch Umlage nach der Leistungsfähigkeit maßgebenden Gesichtspunkten zu beurtheilen (vgl. hierüber unten: Verkehrs- und Erbschaftssteuern).

2. Die Arten der Gebühren.

§ 2. Vergleicht man die verschiedenen Gebührentarife verschiedener Staaten mit

8) Die bis jetzt herrschende Meinung, wobei nur insoferne abweichende Ansichten bestehen, soferne die Einen die Grenze zwischen Gebühr und Steuer in dem Weniger oder Mehr der Gebühr über die Kosten gefunden zu haben glauben, wie Umpfenbach, Pfeiffer, Wagner, Schäffle, die Anderen in dem Weniger oder Mehr der Gebühr über den Werth des behördlichen Aktes, wie insbesondere Stein.

9) s. hierüber unten: Aufwandssteuern § 18 Ziff. 1.

10) Dsgl. Aufwandssteuern § 8.

11) In Württemberg z. B. Erkenngebühr neben der Liegenschaftsaccise bei dem gerichtlichen Erkenntniß über Liegenschaftsveräußerungen; Notariats- (Theilungs-, Revisions- 2c.) Sportel neben der Erbschaftssteuer bei Erbgängen.

einander, so zeigt sich eine so verschiedenartige Ausgestaltung des Gebührenwesens im Ganzen, und selbst bei Auslösung einzelner überall sich wiederholender behördlicher Akte erscheinen die daran geknüpften Gebühren in so verschiedene, kaleidoscopartig immer anders wieder gebrochenen Bildern, daß die Zergliederung und Auflösung des Gebührenwesens in seine einzelnen, schließlich doch immer wiederkehrenden Elemente außerordentlich erschwert und bis jetzt eigentlich kaum ernstlich versucht worden ist. Und doch darf man sich die damit verbundene Mühe nicht ersparen, wenn endlich ein wissenschaftliches Verständniß dieses nicht unwichtigen Gebietes von wirklich eigenartigem Interesse angebahnt werden soll. Zu dem Ende ist vor Allem erforderlich, die verschiedenen Gebührenarten, wie solche durch die Gebührengesetzgebung im Laufe der Zeit entwickelt worden sind, streng auseinander zu halten.

Abgesehen von den Verschiedenheiten, welche die verschiedene Art der Gebührenerhebung (s. u.) mit sich bringt, lassen sich verschiedene Gebührenarten unterscheiden, je nachdem man die Verschiedenheiten

1. in der Bemessungsgrundlage der Gebühren,
2. in der formellen Gestaltung der einzelnen Gebührensätze,
3. in dem gegenseitigen Verhältniß der einzelnen im Gebührentarif enthaltenen Gebührensätze,
4. in der Person des Gebühren- oder Bezugsberechtigten als

Eintheilungsgrund benutzt.

§ 3. Gebührenarten nach der Bemessungsgrundlage. Nach dem in § 1 Ausgeführten sind es sehr verschiedene Rücksichten, welche bei der Bemessung der Gebühren in Betracht kommen, und nicht alle Gebührenarten vermögen derselben gleichmäßig Rechnung zu tragen.

In erster Linie sind es die Kosten der betreffenden Amtsverrichtungen, welche bei der Gebührenbemessung zu beachten sind. Gleichwohl ist eine genaue Bemessung der auf die einzelne Amtshandlung entfallenden Kosten gar nicht oder nur in den seltensten Fällen möglich. Thatsächlich wird daher überhaupt darauf verzichtet. Aber es giebt doch Anhaltspunkte, welche auf diese Kosten einen annähernden Schluß zulassen, und zwar Anhaltspunkte, welche in jedem einzelnen Falle mit Sicherheit und sogar „aktenmäßig“ sich erheben und feststellen lassen. Denn der Verkehr mit Behörden ist vorwiegend ein schriftlicher. Anbringen gelangen an die Behörde meist in der Form schriftlicher Eingaben, mündliche werden schriftlich zu Protokoll gebracht. Die weitere Behandlung eines Gegenstandes schlägt sich in einer Reihe von Schriftstücken nieder (Vorladungen, Requisitionen, Mittheilungen, Rückantworten, Protokollen 2c.); und ebenso findet die Erledigung der amtlich angeregten Dinge fast regelmäßig ihren bestimmten schriftlichen Ausdruck (Päſſe, Zeugnisse, Diplome, Privilegienurkunden, Patente, Concessionen, Entscheidungen, Beschlüsse, Verfügungen und andere amtliche Ausfertigungen). Die Echtheit von Urkunden soll bezeugt (legalisirt) oder soll die Richtigkeit ihrer amtlichen Ausfertigung beglaubigt (recognoscirt, vidimirt), Abschriften hinsichtlich ihrer Uebereinstimmung mit den Urschriften beurkundet werden 2c.

Je umfangreicher und schwieriger ein von der Behörde vorzunehmendes Geschäft ist, desto mehr und desto größere derartige Schriftstücke werden erwachsen, und jedenfalls bilden sie schwarz auf weiß den Beweis, daß eine bestimmte Amtsverrichtung von bestimmter Tragweite und Bedeutung vorgenommen worden ist. Es ist daher sehr naheliegend, die Gebühr an diese papierenen Träger des Verkehrs mit Behörden zu knüpfen und die für jede amtliche Handlung schließlich zu entrichtende Gebühr nach Zahl und Größe der dabei erwachsenen Schriftstücke zu bemessen.

Die Gebühren für Amtsverrichtungen erscheinen in diesem Falle als Gebühren von den Schriftstücken, in welchen sie ihre greifbare Erscheinung gefunden haben.

Diese Gebühren von amtlichen Schriftstücken, soferne sie sich an den äußeren Gang amtlicher Verhandlungen anknüpfen, sind Gebühren von Eingaben und deren Beilagen, Gebühren für Requisitionen, Mittheilungen und Rückantworten an andere Behörden, für Berichte u. s. f. Diesen Gebühren schließen sich als Verhandlungsgebühren an: Gebühren von Vorladungen und Protokollen. In letzter Linie kommen Gebühren für Endentschließungen und amtliche Ausfertigungen aller Art.

Derartige Gebühren haben der Natur der Sache nach einen ganz allgemeinen, generellen Charakter. Sie müssen sich in der Hauptsache theils mehr, theils weniger vollständig in allen Fällen wiederholen, wo die amtliche Thätigkeit von Behörden in Anspruch genommen wird. Sie charakterisiren sich als Gebühren für die Inanspruchnahme der Behörden und ihrer Thätigkeit überhaupt, ohne Rücksicht auf die in Frage kommenden speciellen Zwecke und Interessen, gleichviel, ob es sich hiebei um Gewährung besonderer Rechte an Einzelne oder um Erfüllung allgemeiner Staatsaufgaben handle, und gleichviel, ob die Thätigkeit öffentlicher Organe auf dem Gebiete des Rechts, der Rechtspolizei oder der Verwaltung angerufen wird.

Als gebührenpflichtig erscheint hiebei die amtliche Urkunde an und für sich. Es ist von hier nur ein kleiner Schritt zur Ausdehnung der Gebührenpflicht auf Urkunden überhaupt, auch auf privatschriftliche Urkunden. Aber dieser Schritt ist ein sehr folgenreicher. Durch ihn entwickelt sich die Gebühr für Amtsverrichtungen zur Steuer vom gesammten Vermögensverkehr, soferne derselbe in Urkunden über Rechtsgeschäfte irgend welcher Art seine bestimmte Form und Gestaltung erhält.

Die Leichtigkeit der Ueberleitung der Gebühr für Amtsverrichtungen zu Vermögensverkehrssteuern in der Form der Gebühr von Urkunden hat dieser Art von Gebühren eine große Verbreitung gegeben, trotz ihrer Unfähigkeit, wesentlichen Anforderungen für eine richtige Gebührenbemessung und Gebührenerhebung gerecht zu werden.

Diese generellen Gebühren leiden an zwei Grundfehlern: Gerade weil sie den gesammten Verkehr mit Behörden erfassen, sind sie für Publikum und Behörden sehr belästigend und nöthigen, um Ungerechtigkeiten zu vermeiden, zu oft schwer definirbaren und daher controversenreichen Ausnahmen, vor Allem für den Verkehr von Behörde zu Behörde, für rein privatrechtliche Akte der Behörden und den privatrechtlichen Verkehr zwischen Behörden und Publikum [12]), Ausnahmen mit Rücksicht auf Arme und Dürftige [13]), zur Verhütung der Kumulirung von Gebühren oder von Gebühren und Steuern [14]), endlich mit Rücksicht darauf, die Inanspruchnahme gewisser Arten von öffentlichen Akten [15]) nicht durch die Erhebung von Gebühren hiefür zu erschweren. Außerdem aber sind Abstufungen der Abgaben für schriftliche Urkunden derselben Art nur in geringem Grade möglich, z. B.

12) Z. B. Eingaben von Pächtern oder Miethern um Erfüllung vertragsmäßiger Verpflichtungen Seitens der Verwaltungsbehörde.

13) Gebührenfreiheit für Armuthszeugnisse, für Steuererlasse, bei Zwangsvollstreckungen 2c.

14) Befreiung von Gebühren für Rekurse in Steuersachen, Gebühren für Quittungen über bezahlte Steuern u. dgl.

15) Weitere Beispiele von Ausnahmen s. z. B. das badische Ges. v. 29. Juli 1864 § 32, das bayerische Gebührenges. v. 18. Aug. 1879 Art. 192, ferner: Hock, Die Finanzverwaltung Frankreichs 1857 S. 188 ff. u. S. 200 f. die dort aufgeführten Ausnahmen vom Enregistrement und Stempel. Die zahlreichen Tarifpositionen des österreichischen Gebührentarifs v. 9. Febr. 1850 über Gebührenbefreiungen z. B. T. P. 44, „Eingaben befreite“ T. P. 75, „Persönliche Befreiungen 2c.“ in der Manz'schen Gesetzesausgabe XII. Bd. Wien 1880.

nach der Bogenzahl, bei Protokollen nach der für ihre Abfassung erforderlichen Zeit, nach der Höhe und Stellung der Behörde, von der die Urkunde ausgefertigt ist[16]). Sieht man von derartigen festen Anhaltspunkten ab, so wird zu viel in die Willkür der Behörden gelegt[17]). *Diese Gebühren für Urkunden allgemeineren Charakters sind im Ganzen daher nur bei der Erhebung einfacher, gleichmäßig niedriger Sätze erträglich*; sie gestatten *keine individualisirende Anpassung* der Gebühr an die einzelnen Gebührenvorgänge, insbesondere keine Berücksichtigung der weiteren, außer den Kosten der amtlichen Verrichtung bei der Gebührenbemessung zu berücksichtigenden Momente: des Werths des betreffenden Dienstes für den Pflichtigen, der vorauszusetzenden besonderen Leistungsfähigkeit desselben, der für eine Erschwerung der Erlangung des Vorrechts, der Dispensation sprechenden Gründe allgemeiner Art &c.

Die Berücksichtigung solcher, die besondere Gebührenfähigkeit des betreffenden Aktes begründenden Momente muß daher bei dem System der Gebühren von Urkunden ganz unterbleiben, oder *einem System von speciellen Gebühren* überwiesen werden, welche in den hiefür angezeigten Fällen entweder *statt* der allgemeinen Gebühr von Urkunden oder zusätzlich *neben* derselben erhoben werden. *Diese speciellen Gebühren bilden daher das bewegliche, individualisirende, die besondere Gebührenfähigkeit einzelner Akte zum Ausdruck bringende Element des Gebührenwesens, während jene allgemeinen Gebühren von Urkunden das Princip möglichster Allgemeinheit der Gebührenpflicht nach dem annähernden Durchschnittsbetrag der für die Amtsverrichtungen erwachsenden Kosten zur Geltung bringen.*

§ 4. *Gebührenarten nach der Gestaltung der Gebührensätze.* Nach der Gestaltung der einzelnen Gebührensätze lassen sich unterscheiden: *feste (fixe)* Gebühren und *veränderliche* Gebühren.

Feste Gebühren sind diejenigen, welche in allen Fällen, auf welche sie Anwendung finden, *in einem und demselben unveränderten Betrage* zum Ansatz kommen.

Die *veränderlichen* Gebühren sind entweder *Rahmengebühren*, bei welchen den ansetzenden Behörden ein Spielraum zwischen einem Mindest- und einem Höchstbetrage gelassen wird; oder *Gradations*gebühren, gleichviel, ob die Steigerung der Gebühr an *Raum*einheiten oder *Zeit*einheiten geknüpft erscheint, wie bei Urkunden[18]) oder aber an *Werth*einheiten der zur Verhandlung stehenden Gegenstände. Unter den Werthgebühren sind ferner noch zu unterscheiden: *Klassen*gebühren und *Procentual*gebühren. Bei den *Klassen*gebühren steigt der Gebührenansatz nach Klassenabstufungen, bei den *Procentual*gebühren in Procenten des Werths; bei den Klassengebühren ist die Steigerung der Gebühr in *sinkender oder in steigender Scala* denkbar.

16) Eingabenstempel: in *Baden* 0,50 M. pro *Bogen*, v. Beilagen 0,10 M. pro *Bogen*. Amtl. Ausfertigungen in *Oesterreich* von jedem *Bogen* 1 Gulden; Protocollgebühr:

in *Baden*	bei den Bezirksämtern	1 M. —	pro *Stunde* und weniger,
	bei Mittel- od. Oberbehörden	2 M. —	" " " "
in *Bayern*	bei den Bezirksämtern	1 M. —	" " " "
"	" Mittelstellen	1 M. 50	" " " "
"	" Ministerien	2 M. —	" " " "

17) Z. B. für *Sachsen* die Gebühr für Vorverhandlungen 1—50 M. (cfr. Taxordnung v. 24. Sept. 1876); weniger bedenklich in dieser Richtung in *Bayern*:

d. Geb. f. Endentschließungen bei Bezirksämt.	2—25 M.	je nachdem sie kurz und einfach sind oder eine weitläufige Verhandlung und umfassendes Aktenstudium erfordern.
" Mittelstellen	3—37,50 M.	
" Ministerien	4—50 M.	

18) Nach der Bogenzahl, nach der für die Ausfertigung der Urkunde erforderlichen Zeit.

Die allgemeinen Gebühren von Urkunden sind in der Regel feste Gebühren, bisweilenaber auch Rahmengebühren oder Gradationsgebühren mit Raum- und Zeiteinheiten. Die Klassen- und die Procentualgebühren gehören dem System der speciellen Gebühren an.

§ 5. Gebührenarten nach dem gegenseitigen Verhältniß der einzelnen Tarifpositionen zu einander. Nach dem gegenseitigen Verhältniß der einzelnen Sätze des Gebührentarifs, der Tarifpositionen lassen sich unterscheiden — Einzelgebühren und Bauschgebühren.

Die Gebühren von amtlichen Urkunden sind zunächst Einzelgebühren, Gebühren von den im Tarife näher bezeichneten einzelnen Schriften und Urkunden. Bei größeren Verhandlungen wird eine ganze Reihe solcher Gebühren: für Eingaben und die einzelnen Beilagen zu solchen, für Vorladungen, für Protokolle, für Vergleiche, für Entscheidungsgründe, für Urtheile, für Bescheide, Dekrete oder sonstige derartige amtliche Ausfertigungen aufwachsen, zu welchen unter Umständen noch die speciellen Gebühren für Dispensationen, für Verwilligungen oder für besondere Arten von Urkunden hinzutreten.

Das System solcher Einzelgebühren gestattet die genauere Anpassung des zu erhebenden Gebührenbetrages an die für Erledigung eines Geschäfts wirklich erforderlichen Amtshandlungen und ermöglicht gleichsam die Aufstellung einer specificirten, in ihre einzelnen Elemente verfolgbaren Kostenberechnung. Aber dieses System complicirt auf der anderen Seite den Ansatz und die Berechnung der Gebühr für die ansetzenden Behörden und gestattet überdies der größeren oder geringeren Geschäftsgewandtheit der jeweiligen Beamten einen unerwünschten Einfluß auf die Gebührenbemessung.

An die Stelle solcher Einzelgebühren treten daher nicht selten Bauschgebühren, welche die Gebühr mit Berücksichtigung aller in Betracht kommenden Momente in einem Satze feststellen und welche die Anwendung anderer Gebührensätze des Tarifs auf den gegebenen Fall ausschließen. Diese Bauschgebühren fassen die Gebühren für die einzelnen Akte, aus welchen sich die Thätigkeit der Behörden von ihrer Anrufung bis zur endlichen Erledigung des Gegenstandes zusammensetzt, in einer Summe zusammen. Je mehr es den Bauschgebühren gelingt, jene Einzelgebühren zu verdrängen, desto einfacher und verständlicher wird der Gebührentarif, und desto leichter wird seine Handhabung. Aber noch ein weiterer Gesichtspunkt ist hier hervorzuheben. Bei dem System der Einzelgebühren, soferne sie als Gebühren von amtlichen Urkunden überhaupt erscheinen, ist im Princip für jeden urkundlichen Akt der Behörde eine Gebühr zu entrichten, soferne nicht das Gegentheil als Ausnahme von der Regel bestimmt wird. Bei dem System der Bauschgebühren bildet umgekehrt die Gebührenfreiheit von Amtsverrichtungen die Regel, soferne nicht der Gebührentarif ausdrücklich die Entrichtung von Gebühren hiefür fordert.

Das System der Bauschgebühren beschränkt daher von Hause aus die Gebührenpflicht auf die wirklich gebührenfähigen Akte, mit Ausschluß derjenigen, welche rein und ausschließlich der Realisirung des gemeinen Besten dienen oder lediglich dem internen Verkehr der Behörden unter sich angehören, indem es nur diejenigen Akte mit Gebühren bewerthet, welche durch das Privatinteresse Einzelner hervorgerufen wurden, sei es nun zum Zweck der directen Förderung desselben oder zur Wahrung des allgemeinen Interesses gegenüber von Einzelinteressen. Das System der Bauschgebühren ist daher zugleich der adäquate Ausdruck des Gebührenprincips überhaupt und es kann wohl kein Zweifel darüber bestehen, daß der naturgemäße Fortschritt im Gebühren-

wesen in der fortschreitenden Entwicklung des Einzelgebührenwesens zum Bauschgebühren-system besteht[19]).

§ 6. Gebührenarten nach dem Bezugsberechtigten. Nach dem Bezugsberechtigten, welchem die Gebühren zukommen, je nachdem sie in die Staatskasse fließen oder den mit öffentlichen Funktionen Betrauten als Schadloshaltung für Mühewaltung und Auslagen überlassen werden, sind zu unterscheiden Fiskusgebühren und Dienergebühren[20]).

Die Ueberlassung der Gebühren an die öffentlichen Funktionäre überhebt den Staat der Mühe des Einzugs und der Verrechnung der Gebühren und macht die Belohnung der Diener durch Gehaltszahlungen entbehrlich. Sie vereinfacht das Kassen- und Rechnungswesen und mußte sich für einfachere Verhältnisse in den ersten Stadien der Entwicklung des öffentlichen Dienstes und in Zeiten von vorwiegend naturalwirthschaftlichem Charakter besonders empfehlen. Aber die Ueberlassung der Gebühren an die Diener entzieht dem Staate die Kenntniß und den Ueberblick über die in Gebührenform erhobenen Abgaben, erschwert die zweckmäßige, durch das allgemeine Interesse gebotene Normirung derselben, giebt keine Sicherheit gegen Beamtenwillkür bei der Gebührenerhebung und macht die Gewährung von Gebührennachlässen unmöglich. Ueberdies macht die Belohnung öffentlicher Diener durch Ueberweisung von Gebührenbezügen das wirkliche Einkommen derselben von mancherlei Zufälligkeiten abhängig, führt zu unzuträglichen Mißverhältnissen in dem Einkommen der Diener mit fixem Gehalt und den zum Bezug von Gebührenberechtigten[21]), setzt bei den gebührenberechtigten Dienern an die Stelle des Pflichtgefühls das Interesse, möglichst viele Gebühren zu machen, und entwürdigt überhaupt den öffentlichen Dienst.

Möglichste Beseitigung der Dienergebühren und Ersetzung derselben durch Fiskusgebühren wird daher als das Ziel der Gebührenpolitik erkannt werden müssen.

3. Die Erhebung der Gebühren.

§ 7. Die Erhebung von Gebühren erfolgt entweder a) durch directe Einziehung des von der Behörde berechneten Geldbetrags und durch entsprechende Baarzahlung des Gebührenpflichtigen an die mit der Einnahme betraute Kasse, oder b) durch Benützung vorgeschriebener öffentlicher Werthsstempel Seitens des Gebührenpflichtigen[22]).

19) Beispiele aus der Finanzgeschichte Württemberg's, wo die dem System der Einzelgebühren angehörige Tax- und Stempelordnung v. 14. Nov. 1808 verlassen wurde und schon durch das allgemeine Sportelgesetz v. 23. Juni 1828 der Uebergang zu den Bauschgebühren erfolgte. Auch bei der Revision des letztgen. Gesetzes durch das neue Sportelgesetz v. 28. März 1881 konnte man sich trotz der finanziellen Verlockungen nicht entschließen, zu Einzelgebühren von Eingaben, von Protokollen, Endentschließungen &c. zurückzukehren. Auch das bayerische Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879 ist keineswegs bloß einheitliche Codification einer zersplitterten Gebührengesetzgebung, sondern wesentlich auch ein Fortschritt in der Ersetzung der Einzelgebühren durch Bauschgebühren, obwohl man sich zur Preisgebung aller Einzelgebühren dort noch nicht entschließen konnte.

20) Schäffle, St.Pol. S. 456.

21) Wenn z. B. der auf Gebühren angewiesene Gerichtsvollzieher ein höheres Einkommen bezieht als Gerichtsvorstand und Richter.

22) Vgl. hierüber insbes. die schönen Ausführungen Wagner's, F.W. II. §§ 320—324. Nur ist die Wahl der Darstellung der verschiedenen Erhebungsformen für Gebühren als Ort für die Lehre von den „Beiträgen" vom Standpunkte der Systematik keine besonders glückliche. Diese Beiträge für Wegherstellungen, für Wasserleitungen, für Beleuchtung, für Errichtung besonders gelegener Post- und Telegraphenbureaus &c., werden wohl stets direct eingezogen. Sie würden daher zu den direct, im Gegensatz zu den in Stempelform eingezogenen Gebühren gehören und jedenfalls keine besondere Erhebungsform der Gebühren neben direct eingezogenen und den in Stempelform erhobenen darstellen, wenn sie — überhaupt Gebühren wären. Aber gerade darüber wird sich streiten lassen. Es liegt in der Consequenz des von uns eingenommenen Standpunktes, die Zulässigkeit der Auffassung solcher „Beiträge" als „Gebühren" zu bestreiten, denn es fehlt für diese Beiträge an der wesentlichen Voraussetzung aller Gebühren, daß sie nämlich Gegenleistungen sind für Amtsverrichtungen zur Realisirung des Rechts- und Machtzweckes.

a) Die Erhebung der Gebühren in Stempelform hat den Vorzug der größeren Einfachheit. Sie erfolgt, indem zu den für gebührenpflichtig erklärten Urkunden und Schriften gestempelte Formulare (Stempelblankets) verwendet, oder indem solche Schriften mit aufgeklebten, gestempelten Marken (Stempelmarken) versehen werden.

Diese Art der Gebührenerhebung überwälzt in der Regel (s. unten) die Mühe der Berechnung und des Ansatzes der Gebühr auf den Gebührenpflichtigen; sie setzt an die Stelle des Einzugs und der Verrechnung jeder einzelnen Gebührenzahlung den Verkauf (Debit) von Stempelzeichen in größeren Beträgen und empfiehlt sich daher im Interesse möglichster Vereinfachung des Kassen-, Rechnungs- und Buchungswesens und zur Verminderung der hiemit zusammenhängenden Erhebungskosten; zugleich dient sie zur größeren Bequemlichkeit des gebührenpflichtigen Publikums, welchem sie den Gang vor die Erhebungsbehörde wegen oft geringfügiger Gebührenbeträge erspart.

Aber indem diese Methode den Gebührenansatz und die Gebührenzahlung im einzelnen Falle ganz in das Ermessen des Gebührenpflichtigen stellt, macht sie eine nachfolgende specielle Kontrole über den wirklichen und richtigen Gebrauch des vorgeschriebenen Stempels nothwendig und sieht sich in die Lage versetzt, das Publikum für unterlassene Stempelverwendung, für Irrthümer in der Stempelverwendung und für Nichtbeachtung der erforderlichen Kontrolevorschriften durch Androhung entsprechender Strafen verantwortlich machen zu müssen. Der Stempel setzt daher besondere Bestimmungen voraus über das Format der stempelpflichtigen Schriften und die Beschreibung derselben, über die Art der Aufklebung der Marken, über die Kassirung (Unbrauchbarmachung) der verwendeten Marken zum Schutz gegen wiederholte Verwendung, über Defraudationsstrafen wegen unterlassener Stempelverwendung, über Kontrolestrafen wegen Verwendung vorschriftswidrigen Papierformats oder vorschriftswidriger Art der Markenverwendung ꝛc. Nicht immer ist es jedoch das Publikum, welchem die vorschriftsmäßige Verwendung von Stempeln obliegt, bisweilen sind es die Behörden selber, welche z. B. bei den ihnen obliegenden Ausfertigungen hiezu herangezogen werden, wobei ihnen jedoch der nachfolgende unmittelbare Einzug der Stempelauslagen bei den Gebührenpflichtigen nicht erspart wird. In diesem Falle sind dann besondere Beamte[23]) zur Kontrolirung der Behörden und Beamten hinsichtlich der stempelpflichtigen Verhandlungen aufzustellen, und können die Behörden statt der Gebührenpflichtigen den Stempelstrafen verfallen[24]). Durch derartige Dinge und in Folge des peinlichen Formalismus der Kontrolevorschriften nimmt die Gebührenerhebung durch Stempel gerne einen vexatorischen Charakter an. Aber sie ist überhaupt nur möglich, wo die Gebührenpflicht an Schriften, an Urkunden geknüpft ist. Die Erhebung durch Stempel ist keine allgemeine Erhebungsform für Gebühren überhaupt, sondern nur eine Form der Gebührenerhebung von Urkunden[25]), und auch für Urkundengebühren nur insoweit anwendbar, als sie in ge-

---

Es handelt sich bei diesen Beiträgen doch überall in erster Linie um die Befriedigung individueller Bedürfnisse Einzelner oder gewisser Interessengruppen durch gemeinschaftliche Veranstaltungen, welche unter Umständen wegen mitsprechender öffentlicher Interessen, oft auch aus bloßen Zweckmäßigkeitsgründen öffentlichen Organen übertragen wird, aber mit Vorbehalt der durch allgemeine Interessen gebotenen Einflußnahme auch andersartigen Organisationen überlassen werden kann.

23) In Preußen: die Stempelfiskäle, Stempelgesetz v. 7. März 1822. § 34.

24) Das österreichische Gebührengesetz v. 9. Febr. 1850 macht daher, um derartige Unzuträglichkeiten zu vermeiden, den Gebührenpflichtigen die Auflage, mit dem Ansuchen um die stempelpflichtige Ausfertigung zugleich auch das Stempelpapier für letztere beizubringen (cf. l. c. §§ 66 u. 67).

25) Der Stempel ist bisher mit Unrecht als eine allgemeine Gebührenerhebungsform angesehen worden.

wissen einfachen und mäßigen Sätzen sich bewegen[26]). Sobald die Gebühr an die Amtshandlung selbst geknüpft wird, statt an einzelne Urkunden, tritt der Stempel als Erhebungsform außer Verwendung[27]). Der Stempel gestattet wie die Gebühr von Urkunden nur eine ungefähre, oberflächliche Bemessung der Gebühr nach den Kosten; der Stempel ist eine zwar in vielen Fällen sehr einfache, im Ganzen aber auch sehr unvollkommene Art der Gebührenerhebung.

b) Wo die Gebühr „ein mehr individuelles von Fall zu Fall verschiedenes Gepräge hat" (Wagner), wo sie „nicht in festen Sätzen oder in wenigen, einfach zu unterscheidenden Stufensätzen" erhoben werden kann, sondern eine Bemessung nach dem Werth der Leistung für den Gebührenpflichtigen verlangt und nach anderen, hiefür noch weiter maßgebenden Momenten[28]), da muß die directe Bemessung und Erhebung der Gebühr durch Behörden an die Stelle des Stempels treten. Die directe Erhebung ist daher vorwiegend die Erhebungsform für die speciellen Gebühren (oben § 3) und für die Bauschgebühren (oben § 5); sie hat überdies die absolute Sicherung des Gebühreneingangs für sich, gestattet den Ueberblick über die Wirkung der Gebührensätze in den verschiedenen Dienstzweigen und ermöglicht den Wegfall sämmtlicher gegen das Publikum gerichteten, mit Strafandrohung ausgestatteten Kontrolemaßregeln. In dem Maße, als die natürliche Entwicklung im Gebührenwesen von Gebühren auf Urkunden zu Gebühren für Amtsverrichtungen, und von Einzelgebühren zu Bauschgebühren fortschreitet, in dem Maße wird auch die directe Einziehung der Gebühren die Erhebung in Stempelform verdrängen[29]). Die Sporteln, Taxen, in Frankreich das Enregistrement, gehören schon jetzt zu den direct eingezogenen Gebühren.

Bei der directen Einziehung kann sowohl der Gebührenansatz als der Gebühreneinzug derjenigen Behörde übertragen werden, welcher die gebührenpflichtige Amtshandlung obliegt, also der betreffenden Gerichts- oder Verwaltungsbehörde; dies wäre wohl das Bequemste für den Gebührenpflichtigen, aber diese Einrichtung würde sämmtliche Behörden mit Kassen und Kassenbeamten auszustatten nöthigen, und müßte zu einer weitgehenden Zersplitterung des Kassen- und Rechnungswesens führen.

Das französische Enregistrement überträgt daher Gebühren-Ansatz und Einzug besonderen Steuerbehörden — den Enregistrements-Einnehmern. Diese Einrichtung hat den Einregistrirungszwang zur Folge, d. h. die mit Strafnachtheilen für die Unterlassung ausgestattete Vorschrift der Anmeldung der gebührenpflichtigen Akte binnen der vorgezeichneten Frist bei der Einregistrirungsbehörde zum Zwecke des Gebührenansatzes und der Gebührenerhebung und das Verbot des Vollzugs der gebührenpflichtigen Akte durch die Gerichts- und Verwaltungsbehörden, bevor die Registrirung derselben vollzogen ist.

---

26) Das österreich. Gebührenges. v. 9. Febr. 1850 beschränkt in § 4 principiell ganz richtig die Entrichtung mittelst des Stempels auf Urkundengebühren mit festem Betrage und auf nach dem Werth bemessene Gebühren von Urkunden über Rechtsgeschäfte 2c., soferne die Gebühr den Betrag von 20 Fl. nicht überschreitet.

27) Directe Erhebung der Gerichtskosten nach dem deutschen Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878 für die kontradictorische mündliche Verhandlung, für die Anordnung einer Beweisaufnahme, für eine andere Entscheidung 2c.

28) s. oben § 3.

29) Cfr. directe Erhebung der Gerichtskosten nach dem Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878, s. o. Anm. 6. Bayern hat durch das Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879 den Stempel als Gebührenerhebungsform beseitigt. Württemberg kannte schon seit dem alten Sportelgesetz v. 1828 den Stempel nur noch als Erhebungsform für einige Verkehrssteuern (Spielkarten, Ladscheine). Baden besitzt noch den Eingabenstempel (Ges. v. 29. Juli 1864), aber mit vielen Durchlöcherungen des Princips (Novelle v. 21. Juni 1874).

Diese Einrichtung sichert zwar den richtigen und vollständigen Eingang der Gebühren; sie hat auch die Wege geebnet, durch Ausdehnung des Einregistrirungszwangs für amtliche Akte auf reine Privatakte, parallel mit der Ausdehnung der Gebührenpflicht für amtliche Urkunden, auf privatschriftliche, das Gebührenwesen zu einem umfassenden Verkehrssteuersystem auszuweiten. Aber sie ist gleich lästig für Gebührenpflichtige wie für Behörden, indem sie die Thätigkeit des gesammten Behördenapparats an das Registerwesen und seinen Formalismus bindet, und unzweckmäßig, indem sie den nach eigenartigen, nur von den in Thätigkeit gesetzten Behörden selbst unmittelbar und in vollem Umfang wahrzunehmenden Rücksichten zu behandelnden Gebührenansatz Steuerbehörden überträgt. Damit verwischt diese Einrichtung den Gebührencharakter der Gebühr und stempelt auch die reine Gebühr fälschlicher Weise zur Steuer.

Es empfiehlt sich daher, Gebührenansatz und Gebühreneinzug zu trennen und ersteren den mit der gebührenpflichtigen Amtsverrichtung betrauten Behörden zu übertragen, welche ihrerseits den eigentlichen Einzug im gegebenen Fall den Steuerbehörden oder sonstigen Kassenstellen zu überweisen und letztere durch Führung von Conferenden-Verzeichnissen rücksichtlich des vollständigen und richtigen Einzugs der ihnen überwiesenen Gebühren zu überwachen haben[30]).

4. Die Gebührengesetzgebung.

§ 8. Alle diese verschiedenen, im Obigen charakterisirten Elemente — Gebühren und Verkehrssteuern, generelle Gebühren von Urkunden ohne genauere Berücksichtigung ihres besonderen Inhalts und specielle Gebühren nach dem besonderen Gebührenwerth der einzelnen Verwaltungshandlungen, gegenseitig sich ergänzende Einzelgebühren und selbständige sich gegenseitig ausschließende Bauschgebühren, unveränderliche fixe Gebühren und veränderliche Gebühren (Rahmengebühren, Klassengebühren, Procentualgebühren), in Stempelform erhobene Gebühren und direct eingezogene Sporteln, — alle diese wohl zu unterscheidenden Gestaltungen, welche sich theils gegenseitig durchsetzen, bald mehr oder weniger sich ausschließen, erzeugen jenes bunte Durcheinander, welches die Gebührengesetzgebung so undurchdringlich für die Wissenschaft, so controversenreich für die Anwendung, so unverständlich und unbegreiflich für das Publikum und leider theilweise auch so lästig für den amtlichen Verkehr gemacht hat, und welche auch heute noch einer zutreffenden Vergleichung verschiedener Gesetzgebungen und namentlich der Gebührenstatistik unüberwindliche Schwierigkeiten in den Weg legt.

Nur die gesetzliche Ausscheidung der Verkehrssteuern aus den Gebührentarifen auf der einen Seite, und die Vereinfachung der Gebührentarife auf der anderen Seite und die Ersetzung des verwirrenden Nebeneinander und Durcheinander aller Arten von Einzelgebühren, durch ein der jeweiligen Gebührenfähigkeit angepaßtes System von Bauschgebühren für die verschiedenen Arten zur Erledigung gebrachter Amtsgeschäfte vermöchte hier Wandel zu schaffen, — ein Ziel, von welchem wir allerdings heutzutage noch weit entfernt sind. So finden wir insbesondere eine Scheidung der Gebühren von den Verkehrssteuern nirgends strenge durchgeführt. Doch hat in Deutschland der Proceß der Scheidung dieser verschiedenen Abgabenarten durch Erhebung gewisser Arten von Verkehrssteuern zu besonderen Reichssteuern und durch einheitliche Normirung gewisser Arten

30) Trennung des Gebühren-Ansatzes und -Einzugs in Oesterreich Gebührengesetz vom 9. Febr. 1850, § 42; in Württemberg Gebühreneinzug durch die Kameralämter, bezw. durch die den ansetzenden Behörden beigegebenen Sportelkassiere, nur bei den Notariaten (freiwillige Gerichtsbarkeit) liegt Sportelansatz und Einzug in einer Hand; ähnliche Verhältnisse auch in Bayern. Für Baden bestimmt die VO. v. 20. März 1834, Art. 2: „Der gesetzmäßige Ansatz dieser Gefälle hat durch Unsere Gerichts- und Verwaltungsstellen, bei einer jeden innerhalb ihres Wirkungskreises, und die Erhebung durch Unsere Finanzbehörden zu geschehen."

von Gebühren Seitens des Reiches begonnen. Zu Reichssteuern wurden erhoben der Wechselstempel [31]), der Spielkartenstempel [32]), sowie die Stempelabgaben von Aktien, Renten und Schuldverschreibungen, von Schlußnoten und Rechnungen und von Lotterieloosen [33]). Von Gebühren sind einer einheitlichen Normirung unterzogen worden die Konsulatsgebühren [34]), die Eichgebühren [35]), die mit dem Standesregisterwesen zusammenhängenden Gebühren [36]), die Gebühren betreffend den Schutz des geistigen Eigenthums an Schriftwerken [37]), an Werken der bildenden Künste [38]), an Mustern und Modellen [39]), die Gebühren für den Markenschutz [40]), ferner die Patentgebühren [41]), die Gerichtsgebühren [42]), die Gebühren für Ausstellung von Arbeitsbüchern [43]), die Gebühren für die Statistik des Waarenverkehrs mit dem Auslande [44]), endlich die schon früher geordneten Prüfungsgebühren für Seeschiffer [45]), Gebühren für die Approbation als Arzt, Wundarzt und Geburtshelfer, als Zahnarzt, als Apotheker [46]), sowie die Gebühren für die Pässe und sonstige Reisepapiere [47]).

Abgesehen hievon ist die Gebührengesetzgebung der einzelnen Gliederstaaten sehr verschieden gestaltet. Während Bayern Gebühren und Verkehrssteuern in seinem Gebührengesetz vom 18. August 1879 zusammenfaßt, unterscheiden Baden und Württemberg zwischen Sporteln oder Taxen und der Accise, wogegen Sachsen und Preußen Gebühren und Urkundenstempel auseinander halten. Und es besteht sodann weiter noch der Unterschied, daß z. B. in Württemberg, abgesehen von der Accise auch das Sportelgesetz [48]) theilweise Verkehrssteuern in sich begreift (jährliche Wirthschaftssporteln, Sporteln von Weinurkunden, vom Erwerb von Liegenschaften durch Zwangsenteignung, von Verpachtungen und Vermiethungen communaler Liegenschaften, ferner Sporteln für Feuerversicherungsverträge und für Gesellschaftsverträge), während in Norddeutschland umgekehrt der in der Hauptsache den Verkehrssteuern angehörige Urkundenstempel nicht selten auf das Gebiet der Gebühren übergreift.

Während ferner Preußen [49]) die Gebühren vorzugsweise nach den Kosten bemißt,

31) Reichsgesetz v. 31. Juni 1869.
32) Reichsgesetz v. 3. Juli 1878.
33) Reichsgesetz v. 1. Juli 1881.
34) Reichsgesetz v. 1. Juli 1872 u. v. 10. Juli 1879, § 44.
35) Taxe v. 12. Dezbr. 1869, mit Nachträgen v. 30. Juni 1870 u. 6. Mai 1871.
36) Reichsgesetz v. 6. Febr. 1875, § 42.
37) Reichsgesetz v. 11. Juni 1870.
38) Reichsgesetz v. 9. Jan. 1876, § 16.
39) Reichsgesetz v. 11. Jan. 1876, § 12.
40) Reichsgesetz v. 30. Novbr. 1874, § 7.
41) Reichsgesetz v. 25. Mai 1877, § 8.
42) Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878; Gebührenordnung für Gerichtsvollzieher v. 24. Juni 1878; Reichsges. v. 16. Juni 1879, betr. das Reichsgericht, § 2; die Novelle v. 29. Juni 1881.
43) Novelle zur Gewerbeordnung v. 17. Juli 1878, §§ 109 u. 112.
44) Reichsgesetz v. 20. Juli 1879, §§ 11—13.
45) Reichsgesetz v. 30. Mai 1870.
46) Bekanntmachung des Kanzlers v. 25. Sept. 1869. Die Normirung der Prüfungsgebühren für Thierärzte ist noch der zuständigen Landescentralbehörde überlassen.
47) Bundesgesetz über das Paßwesen v. 12. Oct. 1867, § 8. — Die Gebühr für den Markenschutz, die Gebühren für Ertheilung eines Patents sind wesentlich mit Rücksicht auf den Werth der staatlichen Gegenleistung bemessen, ebenso die Mehrzahl der verschiedenartige Gebühren in sich begreifenden Konsulatsgebühren, die übrigen oben genannten Gebühren enthalten in der Hauptsache bloße Kostenbeiträge, bezw. Kostenvergütungen; die Konsulatsgebühren (p. 1881/82 342 055 M.), die Patentgebühren (p. 1881/82 1 000 000 M.), die Gerichtsgebühren beim Reichsgericht (p. 1881/82 222 600 M.), die statist. Gebühr (p. 1881/82 400 000 M.) werden für das Reich erhoben, letztere in Stempelform.
48) Allgem. Sportelgesetz v. 24. März 1881, Commentar von H. Zeyer und K. Schicker, Stuttgart 1881.
49) Stempelgesetz v. 7. März 1822, VO. v. 19. Juli 1867, Ges. v. 7. Aug. 1867, Ges. v. 26. März 1873, Ges. v. 5. Mai 1873 u. v. 28. Mai 1873, betr. Gebühren 2c. in Grundbuchsachen; Ges. v. 21. Juli 1875, betr. Kosten, Stempel und Gebühren in Vormundschafts-

daher vorwiegend Gebühren von Urkunden erhebt und von nach dem Werth bemessenen Gebühren seltener Gebrauch macht, finden sich specielle Gebühren der letzteren Art häufiger in den Gebührentarifen von Bayern[50]), Württemberg[51]), Baden[52]), auch Sachsen[53]).

Fast überall in Deutschland setzt sich die Gebührenrechnung für den Gebührenpflichtigen aus einer Reihe gegenseitig sich ergänzender und stützender Einzelgebühren zusammen[54]). In Bayern gehören die Gebühren von Anstellungen und besonderen Verleihungen[55]) zu den alle Einzelgebühren in sich begreifenden Bauschgebühren, während in Württemberg der Sporteltarif principiell als ein System gegenseitig sich ausschließender Bauschgebühren gedacht ist.

Abgesehen von den überall direct erhobenen, Bauschgebühren und Einzelgebühren Fiskusgebühren und Dienergebühren (Gerichtsvollzieher) in sich begreifenden Gerichtskosten, werden die Gebühren meist in der Form von Stempelabgaben erhoben in Preußen. Bayern und Württemberg geben entschieden der directen Gebührenerhebung den Vorzug, während Sachsen und Baden erheblichere Gebührenbeträge sowohl in Stempelform als durch directen Einzug erheben.

Im Ganzen hat wohl Preußen bis jetzt dem Gebührenwesen die geringste Entwicklung gegeben.

Frankreich[56]) hat das ganze Gebiet des Gebühren- und Verkehrssteuerwesens unter Ausschluß aller Bauschgebühren mit Einzelgebühren aller Art umfaßt, wobei es neben den vorzugsweise das Kostenmoment berücksichtigenden allgemeinen Gebühren von Urkunden auch den der besonderen Gebührenfähigkeit der verschiedenen Akte Rechnung tragenden speciellen Gebühren eine gleich berechtigte parallele Entwicklung gegeben hat, den ersteren in der Form eines nach der Größe des Papiers abgestuften Dimensionsstempels, den letzteren in der Form der unmittelbar eingezogenen Enregistrementsgebühr, welche zum Theil in einem fixen Betrage, vielfach aber in Gestalt einer Procentualgebühr als Zuschlagstaxe zur Erhebung kommt.

---

sachen, ferner Ges. v. 1851 u. 1854, betr. Nachlaßregulirungen (Wagner, F.W. II. S. 52, Anm. 25), cfr. auch die gesammte preußische Stempelgesetzgebung v. J. 1822—1870; Oberhofbuchdruckerei, Berlin 1870.

50) o. a. Geb.Ges. v. 18. Aug. 1879.

51) o. a. Sportelges. v. 24. März 1881.

52) Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, die Gebühren für die Geschäfte der Rechtspolizeiverw. u. die Stempel &c. in Civilstaatsverwaltungs- u. Polizeisachen betr.; Ges. v. 22. Febr. 1879, die Einführung des Reichsgerichtskostengesetzes betr., cfr. die Sportelgesetzgebung im Großherzogthum Baden, vollständige amtl. Ausgabe, Karlsruhe 1881.

53) Ges. v. 13. Nov. 1876, Urkundenstempel betr.; Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit: Taxordnung für die Untergerichte, VO. v. 26. Nov. 1840; Ges. v. 6. Nov. 1843, die Grund- und Hypothekenbücher &c. betr.; Ges. v. 30. Oct. u. VO. v. 30. Dez. 1861, in Betr. der Handelsregistergebühren; VO. v. 23. Juli 1868, die jurist. Personen betr.; ferner Ges. v. 11. März 1880, einen 25% Zuschlag zu den genannten Gebühren betr. Erträgniß ca. 3 150 000 M. — Gebühren der inneren Verwaltung: Gebührentaxe für Kostenberechnungen der Verwaltungsbehörden I. Instanz, VO. v. 24. Sept. 1876; Jagdpolizeigesetz v. 1. Dez. 1864, § 23 u. 24; VO. v. 11. Nov. 1878, die Legitimationsscheine zum Gewerbebetrieb im Umherziehen betr. — Gebührenerträgniß bei den Amtshauptmannschaften ca. 225 000 M., Jagdkarten ca. 72 000 M. Außerdem werden bei dem Ministerium des Innern und den Kreishauptmannschaften Kanzleisporteln für die ergehenden Verfügungen je nach dem Umfange der letzteren 2—10 M. erhoben (allgemeine Urkundengebühr) — Erträgniß ca. 75 000 M.; Gebühren im Finanzdepartement: Sporteltaxordnung v. 14. Oct. 1834 (G. u. VO.Bl. v. 1847, S. 85); Ges. v. 27. Dez. 1833, betr. die Sporteltaxe für die Zoll- und Steuerbehörden — Erträgniß ca. 39 000 M.

54) In Baden z. B. aus dem Eingabenstempel, aus den direct erhobenen allgemeinen Gebühren von Protokollen, Endentschließungen (Sporteln) und den ebenfalls direct erhobenen speciellen Gebühren, den Taxen.

55) o. a. Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 197—208.

56) v. Hock, Finzw. Frankreichs, 177 ff., 193 ff., ferner detaillirte Angaben und Quellennachweise über das französische Gebührenwesen bei Wagner, F.W. II. S. 33 f.

Ausnahmsweise tritt statt des Stempels an die Seite der Enregistrementsgebühr die Gerichtsschreibereigebühr bei streitigen Rechtssachen für gewisse amtliche Urkunden, z. B. für Urtheilsausfertigungen, für Vormerkungen der Streitsachen in dem Sitzungsverzeichnisse 2c., ferner die Hypothekengebühr bei hypothekarischen Förmlichkeiten für Hypothekeneinschreibungen, Ueberschreibungen von Verträgen, endlich die Siegelgebühren für Nobilitirungen, Altersdispense behufs Eheschließung und für Erneuerung oder Verleihung von Stadtwappen. Der Grund der Ersetzung des Stempels durch eine direct eingezogene Gebühr ist ohne Zweifel in den beiden erst genannten Fällen in der dadurch ermöglichten Vermeidung der Stempelpflicht von Behörden, welchen sie andernfalls obliegen würde, bei den Siegelgebühren in der für die Stempelverwendung ungeeigneten Höhe zu suchen.

Das französische System der Gebühren steht bekanntlich in Deutschland auch für Elsaß-Lothringen in Kraft.

Aehnlich wie in Frankreich ist auch in Oesterreich[57]) das öffentliche Leben mit einem Netze von Einzelgebühren überzogen, enge genug, um jeden Akt des amtlichen oder bürgerlichen Verkehrs von irgend welcher Erheblichkeit in seinen Maschen aufzufangen und mit einer Mehrzahl von Gebühren zu belegen. Auch in Oesterreich zerfallen die Gebühren in Gebühren von Urkunden auf der einen, und in specielle Gebühren für einzelne besondere Amtsverrichtungen auf der anderen Seite. Aber während in Frankreich die Urkundengebühr mit Ausnahme eines dem Verkehrssteuergebiet angehörigen Werthsstempels von Schuld- und Aktienscheinen durchaus ein einfacher, nach den Dimensionen der verwendeten Papiere in 5 verschiedenen Sätzen abgestufter Dimensionsstempel ist[58]), und die Specialisirung der Gebühren nach der Gebührenfähigkeit der Enregistrements-Gebühr überwiesen wird, finden wir in Oesterreich den Versuch die Urkundengebühr selbst nach dem verschiedenen Inhalt derselben abzustufen und dadurch zu individualisiren[59]).

Die eigentlichen speciellen Gebühren sind daher in Oesterreich nicht so umfangreich, wie die Enregistrementsgebühr in Frankreich und beschränken sich in der Hauptsache — von den Verkehrssteuern immer abgesehen — auf die Procentualgebühr von gerichtlichen Urtheilen und Erkenntnissen und auf die Taxen für landesfürstliche Gnadenverleihungen, Dienstverleihungen, Besetzung geistlicher Benefizien, Privilegienverleihungen, Depositen, und für „verschiedene Berechtigungen", wozu die Zulassung zur Advocatur, die Aufnahme zum öffentlichen Agenten, Notar, Sensal, Bewilligungen in Fideikommißsachen 2c. gehören.

Das französische System ist offenbar übersichtlicher und erreicht den Zweck der Individualisirung der Gebühr durch die hiefür vorzüglich geeignete besondere Enregistrements-

57) Gebührengesetz v. 9. Febr. 1850, Taxgesetz v. 27. Jan. 1840; ganz den Verkehrssteuern gehört an das Gesetz über den Verbrauchsstempel v. 6. Sept. 1850 (s. unten Verkehrssteuern), cfr. Taschenausgabe der österreich. Gesetze, Bd. XII. Wien, Manz'sche Buchhandlung, 1880.

58) cfr. v. Hock, a. a. O. S. 194.

59) Z. B. Eingaben

1. in Sachen der streitigen und nichtstreitigen Gerichtsbarkeit vom Bogen		36 Kr.
sonst		50 Kr.
2. um Erwerbsbefugnisse, nach der Größe des betr. Orts, v. ersten Bog.		1 Fl. 50.—6 Fl.
um Tanzmusiken, Polizeistundenverlängerung 2c.	dgl.	1 Fl.
3. um besondere Rechte, Nobilitirung, Namensänderung	dgl.	5 Fl.
Privilegien 2c.	dgl.	3 Fl.
österreichische Staatsbürgerschaft	dgl.	2 Fl.
4. um Kundmachung öffentl. Versteigerungen, um Ertheilung von Pässen für Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kochsalz, Tabak u. Schießpulver, in Fideikommißangeleg.	dgl.	1 Fl.
5. Rekurse, Appellations-, Revisionsanmeldungen 2c.	dgl.	50 Kr.—10 Fl.

Höchstbetrag 10 Fl., Mindestbetrag 12 Kr.

Gebühr einfacher und sehr wahrscheinlich auch vollständiger, als durch die bloße Abstufung der hiezu von Hause aus weniger geeigneten Urkundengebühr.

Letztere wird in Oesterreich wie in Frankreich in Stempelform erhoben, die speciellen Gebühren kommen wie die französische Enregistrementsgebühr zum directen Einzug bei Steuerbehörden. Aber die Verpflichtung zur Anmeldung des gebührpflichtigen Aktes ist in Oesterreich der Regel nach den öffentlichen Behörden, Gerichten oder Aemtern auferlegt[60]), nicht wie in Frankreich dem Gebührenpflichtigen, auch kommt die der französischen Registerführung beigelegte öffentlichrechtliche Bedeutung als „Controle der Amtshandlungen der öffentlichen und Gerichtsagenten und als eine Ergänzung der für den aufrechten Inhalt und die Erhaltung ihrer Akten vorgezeichneten Sicherungsmaßregeln", sowie als Ersatz des Verlusts der Originalakte in gewissen Fällen[61]) für Oesterreich in Wegfall.

Belgien und Italien sind in ihrem Gebührenwesen dem französischen Vorbilde gefolgt. Eine bedeutende Entwicklung hat das Stempel- und Registergebührenwesen in Holland, der Heimath des Stempels, auch in Rußland, namentlich aber in England erfahren[62]). Vergleichende Uebersichten über das finanzielle Erträgniß lassen sich bei der Verquickung des Gebührenwesens mit dem Verkehrssteuerwesen nur für beide Gebiete zusammen geben[63]).

II. System der Gebühren.

§ 9. Die Systematisirung der Gebühren nach Stellung und Berufskreis der Behörden, für deren Thätigkeit sie erhoben werden, wäre eine sehr undankbare Aufgabe, da man dabei für jeden Staat ein besonderes System aufstellen müßte, sofern die Behördenorganisation in jedem Staate wieder eine andere ist. Ueberdieß besteht in einem und demselben Staate die Aufgabe der einzelnen Behörden und noch mehr einzelner Departements aus sehr verschiedenartigen Theilen, während andererseits wiederum verschiedenen Behörden wesentlich gleichartige Aufgaben[64]) zufallen. Eine Darstellung des Systems der Gebühren, welche sich an die Behördenorganisation anschließen wird, müßte daher nothwendig dazu gelangen, Verschiedenartiges zusammenzufassen und Gleichartiges zu trennen; sie müßte dadurch den Ueberblick erschweren, statt ihn zu erleichtern, verwirren, statt aufzuklären.

Wenn man, wie wir im Vorausgegangen, in der Gebührenlehre von der Qualität der Amtsverrichtungen seinen Ausgangspunkt genommen hat, an welche die Gebühren sich anknüpfen, so wird sich auch das Gebührensystem an die verschiedene Qualität dieser Amtsverrichtungen anschließen müssen[65]).

Nach der Qualität der amtlichen Thätigkeit, für welche Gebühren erhoben werden sind zu unterscheiden Gebühren auf dem Gebiete der Rechtspflege und Verwaltungsgebühren.

Die ersteren zerfallen wiederum in die Gebühren der streitigen, und in Gebühren der nichtstreitigen Rechtspflege, während sich die Verwaltungsgebühren in Gebühren für die allgemeine und gleichmäßige, im öffentlichen Interesse gelegene, Mitwirkung von Behörden bei der Bethätigung des individuellen Lebens Einzelner, in Gebühren für die Ertheilung besonderer Rechte, und in

60) cfr. o. a. Gebührenges. § 43—47.

61) v. Hock, a. a. O. S. 187.

62) Detaillirte Quellennachweise hierüber in Wagner, F.W. II. Anm. 1 vor § 289 (S. 29).

63) ibid. detaillirte Uebersichten über die finanziellen Erträgnisse des Stempel- und Gebührenwesens vgl. auch Schäffle, St.Pol. S. 467 ff.

64) Z. B. Verwaltungsgebühren für Dienstbestellungen, Zeugnisse, Verwahrung von Depositen 2c. im Justizdepartement, Gebühren in Strafsachen wegen Uebertretung von Zoll- und Steuergesetzen im Finanzdepartement 2c.

65) cfr. oben § 1. Anm. 2 u. S. 83.

Gebühren für Exemtionen von allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen eintheilen lassen [66]).

In diesem Rahmen lassen sich alle diejenigen Gebühren unterbringen, welche für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung wesentlicher Hoheits-Rechte erhoben werden, mit Ausnahme jener Gebühren von Urkunden oder formalen Geschäftsvorgängen, welche, wie die Gebühren von Eingaben, Protocollen, Endentschließungen sich auf allen Gebieten wiederholen.

Wir haben derartige Gebühren als allgemeine Gebühren den speciellen, wesentlich mit Rücksicht auf den Inhalt der betreffenden Amtsverrichtungen bemessenen, Gebühren gegenübergestellt, und schon oben im § 3 näher zur Darstellung gebracht. Für das Folgende darf daher von diesen Gebühren abgesehen werden.

Gar nicht in den Kreis der folgenden Darstellung fallen Gebühren oder Auflagen, welche für andere Dinge, als für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung wesentlicher Hoheits-Rechte erhoben werden [67]), wie z. B. Anwaltsgebühren, Zeugengebühren [68]), Strafen [69]), Schulgelder, Weggelder, Hafengelder, Brückengelder, Post-, Telegraphentaxen, Münzgebühren ꝛc. [70]), welche theils überhaupt nicht für Amtsverrichtungen, theils wenigstens nicht für wesentliche Amtsverrichtungen in Bethätigung des Rechts- und Machtzweckes erhoben werden.

I. Gebühren der Rechtspflege.

1. Die streitige Rechtspflege.

§ 10. **Die Civilgerichtsbarkeit.** Die Wahrung des durch die jeweilige Rechtsordnung gegebenen Verhältnisses der Einzelnen zu einander als selbstständiger, innerhalb der Sphäre der ihnen zukommenden Rechte und Zuständigkeiten von einander unabhängiger und innerhalb dieser Sphäre über Sachen und Personen frei disponirender überhaupt zu freier Thätigkeit berechtigter, Personen ist ein allgemeines vom Staate, und nur vom Staate, zu befriedigendes Bedürfniß ersten Rangs. Aber diese Rechtsordnung beruht in erster Linie auf dem allgemeinen Rechtssinn und der daraus hervorgehenden gegenseitigen Anerkennung der Einzelnen als so und so berechtigter Personen, oder auf der gegenseitigen Zuerkennung der den Einzelnen zustehenden und von ihnen thatsächlich behaupteten Rechte. Der Staat als solcher wird, abgesehen von der allgemein giltigen Formulirung der allgemeinen Rechtsanschauungen durch die Gesetzgebung, für die Rechts-Ordnung unmittelbar nur thätig, wo die von Einzelnen in Anspruch genommenen Rechte von Anderen nicht anerkannt, sondern bestritten werden.

66) Mit Anschluß an Wagner, F.W. II. S. 29 ff., welcher übrigens bei den Verwaltungsgebühren zwischen Gebühren der inneren Verwaltung und Gebühren der Cultur- und Wohlfahrtsverwaltung unterscheidet, letztere auf das Münzwesen, Verkehrswesen und einiges Andere ausdehnt und im Uebrigen sich von Wiederholungen nicht freihält (s. S. 40 u. 110, S. 41 u. 107).

67) s. o. § 1 Begriff und Wesen.

68) Dieselben werden nicht für Amtsverrichtungen erhoben, sondern für die Dienstleistungen von Rechtsanwälten oder von Zeugen.

69) Strafen werden nicht für Amtsverrichtungen erhoben, sondern für Gesetzesübertretungen auferlegt und bemessen.

70) Die Gegenleistung ist keine Amtsverrichtung zu Bethätigung des Rechts- oder Machtzweckes. Die Schule insbesondere ist keine Einnahmequelle für den Staat, sondern Veranlassung zu reinen Staatsausgaben, soweit es im allgemeinen Interesse zur Unterstützung der nächst interessirten Privaten oder ihrer Vereinigung in der Schulgemeinde erforderlich erscheint. Die Ausmünzung für Private, wofür Münzgebühren erhoben werden, ist keine wesentliche Amtsverrichtung für Realisirung des Rechts- und Machtzweckes. Die hier in Frage kommende staatliche Fürsorge für ein dem öffentlichen Interesse entsprechendes „Geld" ließe sich auch durch andere Mittel erreichen, z. B. die Ueberwachung staatlich concessionirter Privatmünzanstalten oder die obligatorische Beglaubigung der von ihnen geprägten Münzen hinsichtlich ihres Edelmetallgehalts ꝛc. Die staatliche Ausmünzung ist lediglich eine aus Zweckmäßigkeitsgründen sich nahelegende staatliche Veranstaltung.

Die Erhebung von Gebühren in diesem Falle ist eine Forderung der Gerechtigkeit, denn die mit Kosten verknüpfte richterliche Thätigkeit wird ja doch ausschließlich nur durch die Behauptung oder Bestreitung privater Rechte, also privater Interessen veranlaßt. Aber das Ziel der richterlichen Thätigkeit ist nicht etwa die Zuwendung von Rechts-Vortheilen an die Einen, oder von Rechts-Nachtheilen an die Anderen, sondern die Herstellung einer allseitig anerkannten Rechtsordnung als solcher, für deren fortwährende Aufrechterhaltung die streitenden Parteien kein größeres Interesse haben, als alle Anderen. Es kann sich daher bei der streitigen Civilrechtspflege nur um die Bemessung der Gebühr nach den Kosten der richterlichen Thätigkeit handeln. Daher die Forderung der Abstufung der Gebühr nach dem Umfang und nach der Schwierigkeit dieser Thätigkeit, und nach dem Range der niederen oder höher zu besoldenden Gerichte.

Auf der anderen Seite dürfen die Gebühren den Weg zum Richter nicht erschweren, indem die zu zahlenden Kosten größer wären, als das eventuell zu erlangende Recht. — Daher die Forderung, daß die Gerichtsgebühr zugleich auf den Werth des bestrittenen Rechts oder des Streitgegenstands, Rücksicht nehme.

Als gebührenpflichtig erscheint der unterliegende Theil, denn er erweist sich im Laufe des Processes als derjenige, der ihn eigentlich veranlaßte. Aber die Möglichkeit der unterliegende Theil zu werden und für die Kosten aufkommen zu müssen, soll Niemand veranlassen, zum Voraus auf seinen Rechtsanspruch zu verzichten. Die Gerichtskosten dürfen daher zwar hoch genug sein, um den muthwilligen oder unvorsichtigen Proceßlust zu denken zu geben, aber sie sollen doch gewisse mäßige Beträge nicht übersteigen. Bei höherem Werthe des Streitgegenstands muß insbesondere eine sinkende Scale für die Gebührenberechnung zur Anwendung kommen [71]). Für Arme ist eventuell gänzliche Gebührenfreiheit in Anspruch zu nehmen.

Je höher im Allgemeinen die Gerichtsgebühren bemessen werden, desto mehr ist eine Einrichtung derselben zu verlangen, wonach sie in ihrer wirklichen Größe möglichst annähernd schon zum Voraus berechnet werden können. Die Gebühren sollen daher von der größeren oder geringeren Geschicklichkeit oder Gewandheit der Richter und Advocaten, sowie von der größeren oder geringeren Complicirtheit des einzelnen Falles möglichst unabhängig sein. Es ist daher zu fordern, daß das in seiner Gesammtwirkung nicht übersehbare Einzelgebührenwesen möglichst ausgeschlossen und durch ein System von Bauschgebühren ersetzt werde, welche das ganze Verfahren von der Klagerhebung bis zur Urtheilsverkündigung umfassen, mit besonderen Abstufungen für diejenigen Fälle, wo ein Proceß nicht sämmtliche Stadien des Verfahrens durchläuft, oder einem abgekürzten Verfahren unterliegt.

Den Gebühren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten [72]) reihen sich an die Gebühren in

71) Eine procentuale oder mit dem Werth steigende Gebühr ließe sich nur etwa in dem Falle rechtfertigen, wenn der Gewinnende dafür aufzukommen hätte.

72) In Deutschland dürfen nach dem Reichsgerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878 seit 1. Oct. 1879 in den vor die bürgerlichen Gerichte gehörigen Rechtssachen, auf welche die Civilproceßordnung oder die Konkursordnung Anwendung finden, Gebühren nur nach Maßgabe dieses Gesetzes erhoben werden. Die Gerichtskosten fließen in die Kasse der Gliederstaaten. Die Erträgnisse sind in deren Etats in der Regel nicht ausgeschieden. Voranschlag p. 1882/83 in Bayern 2 350 000 M., in Württemberg p. 1881/83 500 000 M. In Preußen für gerichtliche Kosten überhaupt und Strafen p. 1881/82 50 000 000 M., in Baden p. 1880/81 Taxen, Sporteln, Stempelgebühren und Postporto 1 295 140 M. Die Gebühr in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten wird nach dem Werthe des Streitgegenstandes erhoben in Klassenabstufungen mit steigender (!) Scala wie folgt: bis 20 M. Werth 1 M. Gebühr, 11 M., v. 300—450 M.: 15 M., v. 450—650 M.: 20 M., v. 650—900 M.: 26 M., v. 900—1200 von 20—60 M.: 2 M. 40, v. 60—120 M.: 4 M. 60, v. 120—200 M.: 7. M. 50, v. 200—300 M.: Mark: 32 M., v. 1200—1600 M.: 38 M., v. 1600—2100 M.: 44 M., v. 2100—2700 M.: 50 M., v. 2700—3400 M.: 56 M., v. 3400—4300 M.: 62 M., v. 4300—5400 M.: 68 M., v. 5400—6700 Mark: 74 M., v. 6700—8200 M.: 81 M., 8200—10 000 M.: 90 M., dann für je 2000 M. 10 M. mehr (= 1/2 %). In der Berufungsinstanz erhöhen sich die Gebührensätze um 1/4,

Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten zwischen der Verwaltung oder öffentlichen Körperschaften und zwischen Einzelnen, oder zwischen öffentlichen Körperschaften untereinander in Bezug auf Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Recht, oder die Gebühren in Verwaltungsrechtssachen, ferner die Gebühren bei Kompetenzconflicten zwischen den bürgerlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten oder Verwaltungsbehörden, sowie zwischen den Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden vor den Kompetenzgerichtshöfen, soweit solche bestehen. Hieher gehören endlich auch die Gebühren für das Verfahren zur Realisirung von Rechtsansprüchen im Konkurse, und bei der Zwangsvollstreckung, ferner bei der Kraftloserklärung von Urkunden, und beim Aufgebotsverfahren (insbes. Todeserklärung, Verschollener), ferner die Gebühren für die Abnahme außergerichtlicher Eide [73]).

§ 11. Die Criminalgerichtsbarkeit. Daß Derjenige, welcher die allgemeine Rechtsordnung böswillig verletzt, und für deren Wiederherstellung den besonderen Aufwand der Criminalgerichtsbarkeit verursacht, zur Tragung dieser Kosten herangezogen werde, ist ebenfalls principiell gerechtfertigt, aber selbstverständlich, daß bei der Bemessung der Gebühr außer den Kosten wesentlich auch auf die Größe des Vergehens und der hiefür festgesetzten Strafe Rücksicht genommen werden muß. Practisch ist die Kostendeckung der Criminalgerichtsbarkeit wegen der Armuth der meisten Verurtheilten vielfach nicht zu erreichen, weshalb bisweilen auf Gebührenerhebung auf diesem Gebiete ganz verzichtet wird.

Hieher gehören die Gebühren bei dem Verfahren wegen Uebertretungen des allgemeinen Strafrechts, welchen sich sodann Gebühren für das Verfahren in anderen Strafsachen z. B. bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- und Steuer-Gesetze, in Forstrügesachen und in Polizeistrafsachen anschließen [74]).

in der Revisionsinstanz um 1/2. Die Gebühr umfaßt nur die einzelnen Hauptmomente und Theile des Verfahrens und wird je 1) für die kontradictorische mündliche Verhandlung, 2) für die Anordnung einer Beweisaufnahme und 3) für eine andere Entscheidung cumulativ erhoben; sie ist also keine das ganze Verfahren umfassende volle Bauschgebühr, sondern gehört noch dem Einzelgebührenwesen an; daneben eventuell besondere Gebühren für untergeordnete processuale Angelegenheiten, insbesondere im Mahnverfahren für den Zahlungsbefehl, für den Vollstreckungsbefehl, ferner Schreibgebühren, Portoauslagen und eine Reihe von Einzelgebühren für die einzelnen Akte des Gerichtsvollziehers: Zustellungsgebühren, Beglaubigungsgebühren, Pfändungsgebühren, Versteigerungsgebühren, Verhaftungsgebühren ꝛc., welche zugleich Dienergebühren sind. Erheblich einfacher, vielleicht zu nieder gegriffen, die frühere württembergische Bauschgebühr mit Degressivsätzen für das gesammte Verfahren für Urtheile in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten: I. Instanz bis zum Werth von 200 Fl.: 3%, von 200 Fl. bis 1500 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; II. Instanz bis auf 200 Fl.: 3%, von 200—3000 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; III. Instanz bis auf 200 Fl.: 3%, von 200 Fl. bis 6000 Fl.: 2%, von dem Mehrbetrag: 1%; mit Theilsätzen (1/2, 1/4) statt der vollen Gebühr für besondere Fälle mit kürzerem Verfahren.

73) Z. B. in Württemberg (Sporteltarif v. 24. März 1881) 2—20 M.

74) Das Gerichtskostengesetz v. 18. Juni 1878 findet Anwendung auf diejenigen Strafsachen, auf welche die D. Strafproceßordnung Anwendung findet; dasselbe bemißt hier die Gebühr nach der Höhe der Strafe in 13 Stufen von 5—300 M., wiederum eventuell neben anderen Einzelgebühren für einzelne abweisende Entscheidungen und für Zurückweisung von Beschwerden, für das Verfahren wegen Einziehung ꝛc. von Gegenständen; besondere Sätze für das Verfahren auf erhobene Privatklage, bezw. Nebenklage. Voranschlag für Bayern p. 1882 u. 1883: 425 000 M. Gebühren in Forstrügesachen werden erhoben von Preußen (Ges. v. 10. März 1879, § 2), von Bayern (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 36—40, ca. 70 000 M.), von Baden (Ges. v. 25. Febr. 1779), dagegen nicht von Württemberg (Forststrafges. v. 2. Sept. 1879, Art. 35, u. Forstpolizeiges. v. 8. Sept. 1879, Art. 75); bei Zuwiderhandlungen gegen die Zoll- u. Steuergesetze von Preußen (Strafresolute der Finanzbehörden: 50 Pf.-Stempel), von Bayern (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 41—47), von Württemberg (Strafbescheide-Sporteltarif v. 24. März 1881, Tarif Nr. 73), dagegen nicht von Sachsen (Ges. v. 8. März 1879, § 4); in Polizeistrafsachen werden Gebühren erhoben in Preußen (Urkundenstempel v. 50 Pf. für Strafresolute der Polizeibehörden), nicht in Württemberg (Ges. v. 12. Aug. 1879); für Sachsen vgl. Ges. v. 8. März 1879, § 4.

2. Die nicht streitige Rechtspflege.

§ 12. Die staatliche Aufgabe im Interesse der Rechtsordnung erschöpft sich nicht mit der Schlichtung von Rechtsstreitigkeiten durch die Civilgerichtsbarkeit und mit dem Schutze derselben gegen böswillige Rechtsverletzungen durch die Criminalgerichtsbarkeit. Als 3tes Glied der Rechtspflege gesellt sich zu den beiden eben genannten die Rechtspolizeiverwaltung oder die sogen. freiwillige Gerichtsbarkeit. Es handelt sich hier um die Anforderungen, welche im Interesse von Handlungsunfähigen, namentlich Minderjährigen, an die vorgsorgliche Thätigkeit des Staates zu stellen sind, ferner um die überwachende Thätigkeit desselben über eine dem Institute des Erbrechts entsprechende Regulirung des Nachlasses Verstorbener; außerdem kommen hier die Einrichtungen in Frage, welche für die Konstatirung und Evidenthaltung besonders wichtiger Rechtsverhältnisse und Thatsachen sei es nun durch den Vorbehalt der Cognition über gewisse Rechtsgeschäfte oder durch besondere formelle Vorschriften über die Art und Weise des Abschlusses von solchen oder durch Vormerkungen in öffentlichen Büchern und Registern für nothwendig oder zweckmäßig erkannt werden.

Man kann daher die Gebühren auf dem Gebiete der nichtstreitigen Rechtspflege eintheilen in Gebühren in Vormundschaftssachen, Gebühren von Nachlaßregulirungen, Registergebühren, und Gebühren von Rechtsgeschäften.

Das private Interesse einzelner Berechtigter oder Verpflichteter tritt hier mehr in den Vordergrund, als bei der Civil- oder Criminalgerichtsbarkeit. Mehr als dort ist daher hier mindestens der Anspruch auf vollen Ersatz, der für die öffentlichen Organe der Rechtspflege erwachsenden Kosten zu erheben. Nicht selten darf bei der Rechtspolizeiverwaltung auch über die Kosten hinaus auf die besondere Gebührenfähigkeit bei der Gebührenbemessung Rücksicht genommen werden. Sehr häufig hat aber auf diesem Gebiet die Absicht, das bei gewissen Anlässen zur Kenntniß der Behörden kommende Vermögen mit einer der Größe desselben entsprechenden Steuer zu erfassen, die Gebühren zu Steuern vom Vermögensverkehre ausgestaltet. Hier ist daher der Ort, wo Gebühr und Verkehrssteuer am häufigsten in einander übergehen.

§ 13. 1. Gebühren in Vormundschaftssachen. Gebühren werden hier vielfach erhoben für die erste Bestellung eines Vormunds, für die Cognition bei einem Wechsel in der Person des Vormunds, bei der Bestellung eines Curators zu einzelnen Handlungen, für die Stellung von Vormundschaftsrechnungen und für die Revision und Abhör von solchen [75]).

75) Beispiele: Preußen: Ges. v. 21. Juli 1875, „bei den zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte eingeleiteten Pflegschaften und im Falle der Bestellung eines Gegenvormunds neben dem gesetzl. Vormund" vom Vermögen bis zu 300 M. 1%, v. 300—600 M. 1/3 %, v. 600—1500 M. 1/6 %, v. 1500—3000 M. 1/10 %, v. 3000—15 000 M. 1/20 %; Vormundschaftsrechnungen: von den Revenuen bis zu 300 M. 1%, v. 300—600 M. 2/3 %, v. 600—1500 M. 1/3 %, vom Mehrbetrag 1/6 % (cfr. Wagner, F.W. II. S. 52. Anm. 25). — Baden: „Für die Ernennung oder Bestätigung eines Vormunds rc. v. Vermögen bis zu 2000 M. 1 M., v. 2000—10 000 M. 2 M., v. 10 000—50 000 M. 4 M., über 50 000 M. 6 M.; für die Abhör von Vormundschafts- oder Pflegschaftsrechnungen v. der laufenden Einnahme 1/2 %; für Entschließungen der Amtsgerichte, welche das Civilgesetzbuch dem Familienrath zuweist, 3 M. (cfr. Ges. v. 22. Febr. 1879, § 10) — Elsaß-Lothringen: Familienrathsbeschlüsse über Veräußerung, Belastung, Theilung von Mündelgütern, Ermächtigung zur Anstellung von Klagen, Aufnahme eines Darlehens rc. 3,20 M., Emancipationsverhandlungen 8 M., je neben dem Stempel. (cfr. Zusammenstellung über die in den einzelnen Bundesstaaten zur Erhebung kommenden Stempelsteuern rc. Reichstagsdrucksache II. Session 1878. Nr. 10. S. 186). — Bayern: Bei den zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte bestellten Vormundschaften nach dem Werthe des Gegenstands 1/10 der Sätze des § 8 des R.Gerichtskostenges. (§ 10. Anm. 72 oben) bis zum Meistbetrage von 20 M., bei anderen Vormundschaften 2/10 jener Sätze aus dem Gesammtwerthe des Vermögens, außerdem für jedes Jahr von den Einkünften

§ 14. 2. Gebühren von Nachlaßregulirungen. Als Gebühren von Nachlaßregulirungen sind anzuführen: die Gebühren für die Vornahme des amtlichen Verschlusses des Nachlasses (Obsignation), und dessen Lösung (Resignation); für Eröffnung von Testamenten; für die Vornahme oder Prüfung von Theilungen, für die Cognition über die zeitige oder gänzliche Unterlassung von Theilungen; für die Bewilligung der Ausfolge des Vermögens eines Verschollenen gegen Sicherheitsleistung vor dessen Todeserklärung; für die Todeserklärung eines Veschollenen [76]). Die Verkehrssteuern von Vermögensübertragungen von Todeswegen werden in der Regel als besondere Abgaben neben den Gebühren von Nachlaßregulirungen erhoben.

§ 15. 3. Registergebühren. Solche werden erhoben für die Führung öffentlicher Bücher über das Eigenthum und andere dingliche Rechte (Servituten) an Grundstücken und Gebäuden, über die darauf lastenden Pfandrechte und über die an solchen Rechten eintretenden Aenderungen (Güter-Kauf-Hypotheken-Bücher), für Einträge in die Handels- und Genossenschaftsregister, für die Einträge in die Register über das Autorrecht an schriftlichen Werken, Werken der bildenden Kunst, der Register für Modelle und Muster, über Marken und Waarenzeichen, und über Erfindungen bezw. die für letztere ertheilten Patente. Hieher gehören ferner auch Einträge in die bisweilen vorkommenden Register zur Wahrung der Vorrechte von Ehefrauen im Concurse, weiter für Einschreibungen von Staatsschuldscheinen auf den Inhaber, Einträge in die Adelsmatrikel, Eintragungen in die Schiffsregister [77]) u. s. f.. Bei Urheberrechten, insbes. Patenten, werden neben der Gebühr für Eintragungen bisweilen besondere nach dem Werthe des verliehenen Rechts bemessene Gebühren erhoben.

An die Gebühr für Eintragungen von Liegenschaftsveränderungen schließen sich nicht selten Verkehrssteuern — Mutationsabgaben — von dem von einer Hand in die andere übergegangenen unbeweglichen Vermögen an, ebenso an Gebühren für Eintragungen in das Handelsregister Verkehrssteuern für die Ausstattung von Handelsgesellschaften mit Erwerbskapitalien [78]).

---

weitere 2/10 jener Sätze. (cfr. Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879. Art. 74 ff.) — Württemberg: Ges. v. 4. Juli 1842, v. 18. Juli 1871 u. v. 20. Juni 1875. Für die Bestellung eines Vormunds von Vermögen bis zu 2000 M. nichts, v. 2000—20 000 M. 2.50 M., v. 20 000—50 000 Mark 12.50 M., v. 50 000—100 000 M. 25 M., über 100 000 M. 62.50 M. Für die Rechnungslegung 1—50 M. in 15 Abstufungen nach Vermögensklassen, Vermögen bis zu 600 M. sportelfrei, Maximalsatz bei einem Vermögen v. 150 000 M. und mehr.

76) Beispiele: Preußen: Ges. v. 1851, bezw. 1854, v. Nachlaßregulirungen ohne Erbtheilung, v. Vermögen bis 100 Thlr. 5%, v. 100—200 Thlr. 3 1/2 %, v. 200—1000 Thlr. 1 1/3 %, v. 1000—5000 Thlr. 2/3 %, vom Mehrbetrage 2/15 %. Bei gerichtl. Erbtheilung um die Hälfte höher. Stempel für Erbrecesse, falls die zu vertheilende Masse mindestens 3000 M. beträgt, 6 M., sonst 1.50 M. — Baden: Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, für die Aufnahme und Theilung von Verlassenschaften von je 200 M. der Rohmasse bis zu 1000 M. 1.50 M., v. 1000—2000 M. 1 M., v. 2000—10 000 M. 1 M., v. 2000—10 000 M. 80 Pf., v. 10 000—20 000 M. 60 Pf., v. 20 000—40 000 M. 40 Pf., vom Mehrbetrag je 20 Pf. (immer von 200 M. Rohmasse) ꝛc. — Bayern: Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 83 ff., für die gerichtl. Auseinandersetzung einer Verlassenschaft 6/10 der Sätze des § 8 des Reichsgerichtskostengesetzes, für Verkündung letztwilliger Verfügungen, bezw. notarielle Urkunden über solche, 10 M. — Elsaß-Lothringen: Reichstagsdrucksache Nr. 10. II. Session 1878 S. 186 u. S. 59. Protocolle über Siegelung und Entsiegelung eines Nachlasses: 3.20 M. neben dem Stempel, Erbrecesse (Erbtheilungen) für Herauszahlungen: Enregistrementsgebühr auf Liegenschaften 4%, auf bewegliche Sachen 2%, auf Schuldforderungen 1%, für Theilungen überhaupt: Stempel und die fixe Enregistrementsgebühr von 4 M. — Württemberg: o. a. Gesetze vom 4. Juli 1842, 18. Juli 1871 u. 20. Juni 1875, für die Vornahme von Realtheilungen nach dem Vermögen bis zu 2000 M. 3/4 %, v. 2000—20 000 M. 1/3 %, v. 20 000—100 000 M. 1/4 %, von dem Mehrbetrag 1/8 %. — Oesterreich: Verlassenschaftsabhandlungen unterliegen den allgemeinen Gebühren von Eingaben und Protocollen; daneben die Procentualgebühr von Vermögensübertragungen von Todes wegen nach dem Verwandtschaftsgrad 1—8% (Erbschaftssteuern).

77) Reichsgesetz v. 25. Oct. 1867.

78) Nach dem Reichsgesetz v. 4. Juli 1868, § 69, haben die Eintragungen in das Genossenschaftsregister kostenfrei zu erfolgen; die Gebühr für Eintragungen in die Eintragsrolle des Stadtraths zu Leipzig über Schriftwerke beträgt 15 Sgr. (Reichsges. v. 11. Juni 1870, §§ 39—42); desgl. für Eintragungen von Werken der bildenden Kunst (Reichsges. v. 9. Jan. 1876, § 16);

§ 16. 4. Gebühren von Rechtsgeschäften. Für manche Rechtsgeschäfte ist wegen ihrer besonderen Wichtigkeit, ihrer allgemein öffentlich rechtlichen Bedeutung oder zur Wahrung und Sicherung von Rechtsansprüchen Dritter die Mitwirkung, Bestätigung, Cognition von Gerichtsbehörden vorgeschrieben, so bisweilen bei Verträgen über Liegenschaften, insbesondere diejenigen, welche die Güter des von den gewöhnlichen Gerichtsständen befreiten (exemten) Adels betreffen, bei Lehensverleihungen, ferner bei Adoptionen, bei Einkindschaftsverträgen zur Gleichstellung der Kinder aus einer früheren Ehe (Vorkinder) in vermögensrechtlicher Beziehung mit den Kindern späterer Ehe (Nachkinder), bei der Legitimation wegen unehelicher Geburt, bei Eheverträgen (Aufstellung von Beibringsinventarien), bei Verträgen über die Intercession von Ehefrauen, bei Erbabfertigungsverträgen zur Beseitigung von Nachlaßtheilungen, bei Errichtung von Fideicommissen rc. [79]).

Gebühren von derartigen Rechtsgeschäften finden sich wohl überall. Aber sehr häufig ist die Gebührenpflicht auf diesem Gebiete auf alle Verträge ausgedehnt worden. Als Mittel hiefür sind hauptsächlich gewisse Bestimmungen des materiellen Rechts oder des Proceßrechtes in's Auge zu fassen.

Eintragungsgebühr für Muster und Modelle durch die mit Führung des Handelsregisters beauftragte Gerichtsbehörde: 1 M. für jedes Jahr der Schutzfrist bis zu 3 J., v. 4—10 Jahr je 2 M., v. 11—15 Jahr je 3 M.; daneben für jeden Eintragungsschein, sowie jeden sonstigen Auszug je 1 M. (Ges. v. 11. Jan. 1876, § 12); Eintragungsgebühr für Waarenzeichen (Marken) ebenfalls durch die Handelsregisterbehörde: 50 M. für die erste Eintragung eines Zeichens, andere Eintragungen und Löschungen unentgeltlich (Reichsges. v. 30. Nov. 1874, § 7); für Eintragungen in die vom Patentamte in Berlin zu führende „Rolle" wird neben der Gebühr für das Verfahren von 20 M. und der Gebühr für Ertheilung des Patents (s. unten) keine besondere Gebühr erhoben (Reichsges. v. 25. Mai 1877, §. 8, § 19, 20 u. 25). — Die Führung der öffentlichen Bücher über dingliche Rechte und Pfandrechte an Liegenschaften ist nicht selten den Communalbehörden übertragen, so in Württemberg, wo Gebühren hiefür für die Gemeindediener erhoben werden, cfr. K. VO. v. 14. Dezbr. 1873, betr. die Gebühren der Gemeindediener; für Baden VO. v. 30. Novbr. 1874. — Bayern erhebt im Hypotheken- und Grundbuchwesen Gebühren für die Staatskasse: für jede Einschreibung in das Hypothekenbuch 2 M., v. Löschungen, Protestationen und Vormerkungen 1 M. rc. (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 88 ff.). — Preußen: Grundbuchordnung v. 5. Mai 1872. Beispiele s. Wagner, F.W. II. S. 51. Anm. — Frankreich erhebt vom Grundbuch- und Hypothekenwesen fixe Gebühren für die Grundbuchsführer und Procentualgebühren (1 pro mille für die Eintragung von Forderungen) für den Staat (cfr. Hock, Die Fin.-Verw. Frankreichs, S. 205). — Oesterreich erhebt für alle Eingaben um Eintragung in die öffentl. Bücher über unbewegl. Sachen die Stempelgebühr v. 1 Fl. 50 Kr., daneben für die Hypothekarverschreibung (Urkunde) einen Klassenstempel v. 7 Kr. bis 25 Fl., für Eingaben um Eintragung der Firma, des Gesellschaftsvertrags in das Handelsregister 10 Fl., der Procura, der Liquidatoren, der Vermögensrechte der Ehefrau 5 Fl.

79) Derartige Gebühren verlieren durch höhere, den Werth der Thätigkeit von Behörden für die Partei oder deren höhere Leistungsfähigkeit berücksichtigende Bemessung, den Gebührencharakter nicht (s. oben § 1). Beispiele: Familienfideicommisse, Preußen 3% des Werths ohne Abzug der Schulden (Stempelgesetz v. 7. März 1822); ebenso Sachsen (Ges. v. 13. Nov. 1876); Bayern desgl. 2%, daneben für das Verfahren $^{5}/_{10}$ der ordentl. Gerichtsgebühren (§ 8 des Reichsgerichtskostengesetzes), ferner für die notarielle Urkunde 50 M. (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 65—67 u. Art. 116); Württemberg: 15—1000 M., bei einem Vermögen von 300 000 M. und mehr ist immer der höchste Betrag anzusetzen (Sporteltarif v. 24. März 1881, Tar.-Nr. 83, Ziff. 3); Baden neben Eingabenstempel u. Sporteln für Protocolle u. Endentschließung Taxe beim Herrenstand 1000 M., beim Ritterstand 1100 M., für die Bestätigung neuer Statuten für ein bestehendes Stammgut und Erlaubniß zur Vergrößerung oder Veräußerung eines solchen: die Hälfte (Ges. v. 29. Juli 1864, bezw. 21. Juni 1874, § 80, Ziff. 3); Oesterreich neben dem Stempel für das Gesuch und der Rechtsurkunde (je 1 Fl. vom ersten Bogen) die Gebühr (Verkehrssteuer) von Vermögensübertragungen v. 1, 4 u. 8% vom Werthe nach dem Verwandtschaftsgrad (Geb.-Ges. v. 9. Febr. 1850). Gerichtliches Erkenntniß für Veräußerungsverträge über Liegenschaften ist nothwendig z. B. in Württemberg mit Erkenngebühren für die Gemeinderathscollegien bei einem Werthe bis zu 180 M.: 80 Pf., von 180—72 000 M. je 40 Pf. von 180 M., von 72 000—108 000 M. je 20 Pf. von 180 M., von dem Mehrbetrage ist keine weitere Gebühr zu entrichten (VO. v. 14. Dez. 1873, § 3), und mit Erkenngebühren für die Staatskasse bei Veräußerungsverträgen, welche exemte Güter betreffen, mit $^{1}/_{3}$% mindestens 10 M. (Sporteltarif vom 24. März 1881. T.Nr. 83. Ziff. 1).

Hieher gehört die Vorschrift, daß alle Verträge, welche einen gewissen Werth [80]) übersteigen, bei Gefahr der Nichtigkeit schriftlich abgefaßt werden müssen, ferner die dem Proceßrecht angehörigen Vorschriften, daß für Rechtsgeschäfte nur Urkundenbeweis zugelassen ist, oder daß bei Rechtsgeschäften, welche einen gewissen Werth übersteigen, wenigstens der Zeugenbeweis ausgeschlossen ist [81]). Hieran reiht sich sodann in Frankreich die weitere Bestimmung, wonach Jahr und Tag (Datum) der Privaturkunden gegen dritte Personen erst von dem Tage an gewiß werden soll, da sie zu gerichtlichen Akten gebracht werden [82]) und die weitere rechtspolizeiliche Vorschrift, daß öffentliche Urkunden, Gerichts- und Gerichtsvollziehersakt, ebenso Privatakte, welche eine Uebertragung des Eigenthums oder sonstiger Rechte an Immobilien zum Gegenstand haben, unbedingt, sonstige Urkunden mit Privatunterschriften wenigstens dann in ein hiezu bestimmtes Register eingetragen werden müssen, wenn von denselben öffentlich (bei Gericht 2c.) Gebrauch gemacht werden soll.

Es ist einleuchtend, daß derartige Bestimmmungen geeignet sind, die Abfassung schriftlicher Vertragsurkunden für alle Rechtsgeschäfte von irgend welcher Erheblichkeit zur ausnahmslosen Regel zu machen, wobei Raum genug geschaffen ist, um entweder bei der Mitwirkung von Notaren 2c., bei Abfassung von Urkunden, oder bei dem Eintrag derselben in die vorgeschriebenen Register oder von den Urkunden an sich Abgaben zu erheben. Soferne derartige Abgaben für Mitwirkung von Behörden bei Abfassung von Verträgen den Betrag der hiefür erwachsenden Kosten nicht wesentlich übersteigen, können sie noch als rechtspolizeiliche Gebühren angesehen werden. Dagegen fallen Stempelabgaben für privatschriftliche Urkunden an sich, ohne Unterschied ob die Mühwaltung von Behörden hiefür in Anspruch genommen worden ist oder nicht, ebenso die Erhebung von Enregistrementsgebühren von Verträgen lediglich mit Rücksicht auf die Vermögenswerthe, über welche durch letztere disponirt wird, ausschließlich unter den Begriff der Verkehrssteuern, und sind dieselben alsdann durchaus nach den für die eigentliche Besteuerung maßgebenden Gesichtspunkten zu beurtheilen [83]).

---

80) In Preußen 150 M.

81) Vgl. nach dem Vorgange des Code civile, badisches Landrecht, Satz 1341.

82) Desgl. badisches Landrecht, Satz 1328.

83) Gebühren von allen Verträgen und Schuldbekenntnissen, soweit sie in notariellen Urkunden oder Ausfertigungen niedergeschrieben werden, kommen zur Erhebung in Bayern (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 111) und in Baden (Ges. v. 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, Titel III). Enregistrementsgebühren früher, jedoch theilweise auch jetzt noch in Bayern (Art. 88 des Ausf.-Ges. zur R.C.P.O., Ges.- u. VO.-Bl. v. 1879, S. 90) und zwar beträgt dort „die Gebühr für die Feststellung des Datums einer Privaturkunde" vor den Gerichten 2 M., vor den Notaren 1 M. (Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879, Art. 70 u. 129). Doch sind die Unterlagen sowohl für die Gebühren von notariellen Urkunden als für die Enregistrementsgebühren für Deutschland weggefallen, theils durch § 14, Ziff. 2 des Einf.-Ges. zur R.C.P.O. v. 30. Jan. 1877, wodurch alle Vorschriften, welche in Ansehung gewisser Rechtsverhältnisse einzelne Arten von Beweismitteln ausschließen oder nur unter Beschränkungen zulassen, aufgehoben wurden, theils durch § 2, Abs. 2 des Reichsgerichtskostengesetzes v. 18. Juni 1878, wonach Urkunden, von denen im Verfahren Gebrauch gemacht wird, nur insoweit einem Stempel oder einer anderen Abgabe unterworfen sein dürfen, als sie es ohne diesen Gebrauch sein würden. Stempelabgaben von Verträgen werden erhoben in Preußen, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Anhalt, Sachsen-Gotha, Schwarzburg-Sondershausen, Schaumburg-Lippe, Hamburg, Bremen und Lübeck; theils unbedingt wie in Preußen, theils bedingt, wenn sie bei einem Gericht, einer anderen öffentlichen Behörde oder einem Notar vorgelegt werden, wie in Sachsen. In letzterem Falle nehmen die den Verkehrssteuern zugehörigen Stempel von privatschriftlichen Urkunden wieder gebührenartigen Charakter (Eingabenstempel) an, sind nun aber ohne Zweifel wesentlich beeinträchtigt durch die oben angeführte Bestimmung des Gerichtskostengesetzes. Erträgniß: Bayern „in der nichtstreitigen Rechtspflege und in der Justizverwaltung" 12 150 000 M. (p. 1882/83), Württemberg „Notariatssporteln" 631 000 M. (1881/83), Baden „Gebühren für die Geschäfte der Rechtspolizeiverwaltung" 1 609 946 M. (1880/81), Sachsen „Gebühren in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit nach dem Durchschnitt der 3 Jahre 1876—78" 3 150 000 M. (s. o. § 8, Anm. 52).

2. Verwaltungsgebühren.

§ 17. Innerhalb der durch die Rechtsordnung gezogenen Grenzen steht es an sich Jedermann frei, nach eigenem Ermessen zu leben, und zur Befriedigung individueller Bedürfnisse wirthschaftlich thätig zu werden. Doch ist es auch hier die Rücksicht auf die gleichberechtige Coexistenz Aller im Staate, welche gleiches Licht und Luft für Alle verlangt, und welche dem Staate eine Reihe von Aufgaben stellt, wonach der Eintritt gewisser, für das Einzelleben folgenreicher, Thatsachen constatirt, oder wonach die freie Selbstthätigkeit der Einzelnen im Interesse der Gesammtheit bald in bestimmte Formen gebracht, bald an gewisse Bedingungen und Voraussetzungen gebunden, bald bezüglich der Einhaltung gewisser Vorschriften beaufsichtigt, bald hinsichtlich des Anspruchs ihres Resultates auf allgemeine Anerkennung und Giltigkeit beglaubigt werden muß, oder was etwa sonst zum Begriffe der Verwaltung gehören mag. Die Verwaltungsgebühren lassen sich eintheilen in Gebühren für die im allgemeinen Interesse gelegene gleichmäßige, Mitwirkung von Behörden in Angelegenheiten des persönlichen und des Erwerbslebens, oder die allgemeinen Verwaltungsgebühren, und in die Gebühren für die Ertheilung, Einräumung, Verwilligung besonderer Rechte auf der einen, und für Exemtion von allgemeinen Verpflichtungen auf der anderen Seite, soweit das eine oder das andere überhaupt für zuträglich oder zulässig erachtet wird.

Bei Verleihungen wie bei Dispensationen tritt das Kostenmoment bei der Gebührenbemessung gegenüber der Rücksicht auf den Werth der dargebotenen Leistung sehr in den Hintergrund. Der Werth ist aber auch bei den allgemeinen Verwaltungsgebühren als Bemessungsgrundlage vielfach von größerer Bedeutung, woneben nicht zu verkennen ist, daß auch noch andere Momente der Gebührenfähigkeit, insbesondere der Gedanke gewisse Richtungen der Selbstthätigkeit Einzelner durch die Gebührenbemessung zu begünstigen, andere zu erschweren, und selbst die Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit derselben, gerade auch bei den Verwaltungsgebühren in manchfacher Combination sich fühlar machen.

I. Allgemeine Verwaltungsgebühren.

1. In Angelegenheiten des persönlichen Lebens.

§ 18. In Angelegenheiten des persönlichen Lebens werden mehr oder weniger regelmäßig Gebühren erhoben für die rechtliche Constatirung und amtliche Beglaubigung durch Einträge in die Civilstandsregister über Geburt, Eheschließung, Ehescheidung, Tod, für die Gewährung der Einsichtnahme von diesen Registern und für Ertheilung von Auszügen daraus; für die Mitwirkung der Behörden bei Eheschließungen und Ehescheidungen, bei Namensänderungen, beim Erwerb und Verlust der Staats- und Gemeindeangehörigkeit, für Ausstellung von Papieren zur persönlichen Legitimation, von Heimathscheinen, Päßen, Wanderbüchern [84]).

84) Reichsges. v. 6. Febr. 1875 über Beurkundung des Personenstandes, § 16. Die weltlichen Civilstandsämter haben danach in Deutschland die Register und die darauf bezüglichen Verhandlungen kosten- und stempelfrei zu führen. Dagegen Gebühren für Vorlegung der Register 1—1½ M., für Auszüge ½—2 M., welche meist in Gemeindekassen fließen. — Oesterreich: Stempel für Matrikelauszüge von jedem Bogen 50 Kr., daneben Eingabenstempel ebenfalls 50 Kr. (Geb.-Ges. v. 9. Febr. 1850). — Namensänderung: Bayern 20—200 M., Württemberg 5—50 M., Baden 10—20 M., Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 5 Fl., von jedem weiteren Bogen 50 Kr. Leichentransport: Sachsen 6 M., Württemberg 5—30 M., Baden 20 M., Oesterreich gebührenfrei. Bürgerrecht: Preußen 1,50 M. (Bürgerbriefe), Baden 2 M., Württemberg von einem Mann 2 M., von einer selbständigen Frauensperson 1 M., von einem Kind 0,50. bezw. 1 M., je nachdem es mit den Eltern in's Bürgerrecht aufgenommen wird oder für sich, Oesterreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 2 Fl., 50 Kr. von jedem weiteren. Staatsangehörigkeit: Preußen 1,50 M.,

2. In Angelegenheiten des Erwerbslebens.

§ 19. In Angelegenheiten des Erwerbslebens bindet der Staat zahllosen Fällen die Selbstthätigkeit des Einzelnen an seine Mitwirkung, theils um die im Interesse des Ganzen wünschenswerthe oder nothwendige Qualität der für Erwerbszwecke Anderen dargebotenen Leistungen zu sichern, theils um das Verhältniß Einzelner zu anderen Gleichberechtigten zu reguliren, theils um sich die Möglichkeit der Beaufsichtigung gewisser Erwerbszweige und der im öffentlichen Interesse gelegenen Beeinflussung derselben offen zu halten, theils um gewisse Richtungen der Erwerbsthätigkeit zu erschweren oder auch zu erleichtern. Die Mittel, deren er sich hiezu bedient, sind im ganzen einfach; er behält sich entweder die Uebertragung gewisser Functionen an Einzelne ganz vor, oder er verlangt wenigstens die Beibringung von Befähigungsattesten; er macht den Betrieb gewisser Erwerbsunternehmungen im Ganzen von Concessions-, die Vornahme einzelner Erwerbsacte von Erlaubnißertheilungen und Cognitionen, welche nur unter gewissen Voraussetzungen und Bedingungen vertheilt werden, abhängig; in anderen Fällen führt er eine in's Detail gehende Aufsicht durch Visitationen oder Revisionen 2c. und deckt den richtigen Erfund durch amtliche Beglaubigungen. Die allgemeinen Verwaltungsgebühren in Angelegenheiten des Erwerbslebens lassen sich daher in der Hauptsache unterscheiden als Gebühren von Bestellungen und Bestätigungen, Gebühren von Befähigungsattesten, als Concessionsgebühren, als Erlaubniß-(Legitimations-Cognitions-)gebühren als Aufsichtsgebühren und als Beglaubigungsgebühren.

§ 20. 1. Bestellungs- und Bestätigungsgebühren. Der Staat an sich, so mächtig dieser mit der Kraft Aller ausgestattete herrschende Wille auch gedacht werden mag, wäre doch unfähig, sich in Erfüllung seiner Aufgaben zu realisiren, wenn sich nicht eine immer wachsende Zahl von Individuen finden würde, welche auf der einen Seite durch eine bald längere bald kürzere Vorbereitung die Idee des Staates nach den verschiedenen Richtungen seiner Bestimmung in sich aufnehmen, und ihre ganze Persönlichkeit zur Verwirklichung derselben zur Verfügung stellen, auf der anderen Seite aber den öffentlichen Dienst als eine Gelegenheit zur Verwerthung ihrer Fähigkeiten und Kräfte und zu einem entsprechenden Erwerbe anzusehen berechtigt sind. Der Staat, indem er ihre Dienstleistungen entgegen nimmt, durch die Mitwirkung höherer, coordinirter und niederer Organe der Beamtenhierarchie und durch die Autorität, die er denselben verleiht, zu Gemeingütern umwandelt, und als solche der Gesammtheit darbietet, übernimmt damit unzweifelhaft die Verpflichtung durch Aussetzung von Gehalten, Besoldungen und anderen Einkommensbezügen für ein angemessenes bürgerliches Auskommen seiner Funktionäre zu sorgen. Aber es kann nicht Jedermann, der dazu befähigt wäre, die entsprechenden Dienstleistungen der Gesammtheit anbieten wie beim Systeme des privatwirthschaftlichen Erwerbs. Er muß vom Staate in den öffentlichen Dienst an seinem bestimmten Platze eingereiht, als öffentlicher Diener bestellt werden.

Diese Bestellung, so sehr sie im öffentlichen Interesse erfolgt, erfolgt demnach doch in gewisser Hinsicht zugleich auch im privaten Interesse des öffentlichen Dieners, für welchen sie zu einer nicht immer sehr ergiebigen, aber doch meist sicheren Erwerbsquelle wird. Die Erhebung von Gebühren für die Ernennung, Bestellung öffentlicher Diener ist daher, woferne sie in mäßigen Sätzen sich bewegen und keine wesentliche Verkürzung der denselben gebührenden Entlohnung darstellen, erscheint daher principiell für gerechtfertigt.

Sachsen 3—10 M., Bayern 20 M., Württemberg 20 M., Baden (Taxe) 100 M., Oestreich Eingabenstempel vom ersten Bogen 2 Fl., 50 Kr. von jedem weiteren. Pässe: Preußen 1,50 M., Sachsen 0,50 M., Bayern 1—3 M., Baden 1 M., Oesterreich für Dienstboten 2c. 15 Kr., für andere Personen 1 Fl.

Den Gebühren von Bestellung von Staatsdienern reihen sich an die Gebühren von Bestellung oder Bestätigung von Korporations- und Gemeindedienern, welche ebenfalls vielfach staatliche Funktionen zu verrichten haben, ferner Gebühren für die Bestellung oder Immatrikulirung als Notar und für die Zulassung zu der ebenfalls öffentlichen Interessen insbesondere rechtspolizeilicher Art dienenden Rechtsanwaltschaft.

Wo die öffentlichen Diener in besonderem durch den Staat näher bestimmten Maße gehalten sind für ihre Hinterbliebenen durch den erzwungenen Beitritt zu Wittwenkassen zu sorgen, wird oft auf die Erhebung von Bestellungsgebühren zu Gunsten dieser Wittwenkassen verzichtet, namentlich wenn diese Wittwenkassen auf dem Fraternitätsprincip, also mit eventuellem Verlust der Einlagen zu Gunsten Anderer beruhen.

Durch Ausdehnung der Gebührenpflicht auf Bestellungen im Privatdienst wird die Bestellungsgebühr zur Verkehrssteuer ganz ähnlich wie die Gebühr von amtlichen Urkunden durch Ausdehnung auf privatschriftliche Urkunden.

Als Besteuerungsform sind die Bestellungsgebühren weniger zweckmäßig, und namentlich auch weniger ergiebig als specielle Steuern vom Dienst- und Berufseinkommen und ganz zu verwerfen wo sie mit solchen oder überhaupt mit Einkommensteuern konkurriren [85]).

§ 21. 2. Gebühren für Befähigungsatteste. Wo eine dem Interesse des Ganzen entsprechende Ausübung des Berufes durch die Erbringung von Befähigungsnachweisen gesichert werden soll, kommen Gebühren für Befähigungsatteste, Prüfungsgebühren 2c. zur Erhebung. Hieher gehören die Gebühren für Abnahme von Prüfungen und Approbationen und die Gebühren für die hierüber ausgestellten Zeugnisse, Atteste und sonstige Bescheinigungen.

Derartige Gebühren sind in allen Gebührentarifen vertreten. Die Gebühren für die Approbation von Aerzten 2c., ebenso die Prüfungsgebühren für Seeschiffer sind reichsgesetzlich geordnet (s. o. § 8, Anm. 45 u. 46). Von dem württembergischen Gebührentarif vom 24. März 1881 vgl. hieher die Tarifnummern 4. Approbationsschein, 56. Prüfungen (keine Gebühren bei der Prüfung von Hebammen) und Prüfungszeugnisse.

§ 22. 3. Concessionsgebühren. In manchen Fällen ist der Betrieb von Erwerbsunternehmungen zur Sicherung gewisser Voraussetzungen und Bedingungen von der vorausgehenden Einholung obrigkeitlicher Concessionirung abhängig gemacht, oft auch wesentlich mit zu dem Zwecke, um den Betrieb mancher Gewerbe ohne die im polizeilichen

---

85) Oesterreich: Taxgesetz vom 27. Jan. 1840. Taxen für Dienstverleihungen mit Einkommen aus dem Staatsvermögen oder einem demselben gleich gehaltenen öffentl. Fonds 1/3 des Jahresbetrags aller Geld- und Naturalgenüsse des Beamten bei der ersten Ernennung, bei Beförderungen 2c. von der Erhöhung derselben. — Preußen: Bestallungen besoldeter Beamten 1,50 M. — Bayern: für jede Anstellung im Hof-, Staats-, Militär- und sonstigen öffentlichen Dienst, welche durch K. Entschließung erfolgt, oder mit welcher Pensionsrechte verbunden sind 2c., 1% vom Diensteinkommen; für die Ernennung zum K. Kämmerer 60 M., zum Kammerjunker 20 M. Daneben zu Gunsten des Unterstützungsvereins der Hinterbliebenen der bayerischen Staatsdiener die sogen. Geheimerathstaxe mit 10%. — Württemberg: Dienstanstellungen: Beamte, welche auf 1/4jährige oder längere Kündigung (nicht pensionsberechtigt) angestellt sind, 4%, pensionsberechtigte Lehrerinnen und Erzieherinnen 10%, höhere Geistliche bis zu den Dekanen einschließl., ebenso dem kathol. geistl. Stande angehörige Beamte 15%, niedere Geistliche sowie dem kathol. geistl. Stande angehörige Lehrer 10%. Pens.-ber. Beamte und Lehrer, ferner bei der Unterstützungskasse der Verkehrsanstalten betheiligte niedere Diener sind mit Rücksicht auf ihre Einlagen in die auf dem Fraternitätsprincip beruhenden Wittwenkassen (mit 25%, bei Verkehrsanstaltendienern mit 10%) sportelfrei. Die Sporteln der Geistlichen, mit Ausnahme der katholischen, sind den betreffenden Wittwenkassen (Wittwenkasse für evangelische Geistliche und israelitische Centralkirchenkasse) überwiesen. Außerdem Gebühren für die Dienstanstellungsbestätigung, Ernennung und Bestellung der Amtskörperschafts-, Gemeinde- und Stiftungsbeamten (Sporteltarif v. 24. März 1881, Tar.-Nr. 17 u. 18). — Rußland, Tschingebühr, s. Rau, F.W. I. S. 361, Anm., u. Wagner, F.W. II. S. 42, Anm. 10. Notare für die Anstellung: Bayern 50 M., Württemberg 30 M., Oesterreich 26 Fl. 25 Kr. Rechtsanwälte für die Zulassung: Oesterreich 100 Fl., Württemberg 30 M. Außerdem in verschiedenen Staaten Bestellungsgebühren für Gerichtsvollzieher und Zustellungsbeamte, für Standesbeamte, für Revisoren von Feldmesserarbeiten, für Kaminfeger, für die Aufnahme zum Sensal (Oesterreich).

oder steuerlichen Interesse sofort einzuleitende specielle Ueberwachung und Beaufsichtigung zu verhindern, wie namentlich bei dem Geschäftsbetrieb von Gast- und Schankwirthen und von Pfandleihern — Concessionsgebühren. —

Wenn derartige Gebühren nicht blos einmal für die dem Beginn der Erwerbsunternehmung vorausgehende Concessionirung erhoben werden, sondern als jährliche wiederkehrende Abgaben (Licenzen) zur Erhebung kommen, so nehmen sie den Character von Steuern an, welche bei Bemessung nach dem muthmaßlichen Ertrag der Gewerbsunternehmung bisweilen als Ersatz für Gewerbesteuern oder indirekte Verbrauchssteuern dienen, den Zweck dieser Steuern aber nur sehr unvollkommen erreichen. Dagegen ist gegen die Erhebung einmaliger mit Rücksicht auf den Werth der ertheilten Erlaubniß bemessenen Concessionsgebühren nichts zu erinnern, und selbst eine etwas höhere Bemessung derselben läßt sich bisweilen rechtfertigen in Fällen, wo hiedurch einem übermäßigen Andrang und einer gewissen Uebersetzung einzelner Gewerbbetriebe im allgemeinen Interesse entgegengewirkt werden soll.

Beispiele: Concessionen für Auswanderungsunternehmer u. Agenten: Bayern 50 M., Württemberg Unternehmer u. Hauptagent 100 M., Unteragent 5—50 M., Baden 100 M.; zum Eisenbahnbau und -Betrieb Bayern 50—200 M., Württemberg 50—1000 M., Oesterreich 15 Fl. 75 Kr. für jedes Jahr der Dauerzeit des Privilegiums, wodurch Jemand das Recht eingeräumt wird, eine Actiengesellschaft zum ausschließenden Betriebe eines Erwerbsgeschäftes zu errichten; für Feuerversicherungsanstalten Bayern 50 M., Württemberg 500—1000 M., für die Zulassung von Statutenänderungen 5—50 M., Baden 60 M. (Taxe); für Privatkrankenanstalten Württemberg 10—100 M., Baden 10—100 M. (Taxe); zum Gewerbebetrieb als Schauspielunternehmer Württemberg 25—100 M., Baden 10—100 M.; für Versicherungsunternehmungen, außer Feuerversicherungsanstalten, Bayern 50 M., Württemberg 25—500 M.; zum Betrieb von Gast- und Schankgewerben, in verschiedenen Abstufungen, Württemberg 5—300 M., Baden 20—300 M. Weitere Concessionsgebühren für den Geschäftsbetrieb als Pfandleiher, zum Verkauf von Arzneimischungen, Geheimmitteln 2c.

§ 23. 4. Erlaubniß-, Legitimations-Cognitionsgebühren. Erscheint nach dem Vorgehenden der Betrieb von Erwerbsunternehmungen überhaupt und im Ganzen von der Concessionirung oder Zulassung abhängig, so dürfen noch viel häufiger einzelne Erwerbsacte und selbst einzelne dem Vergnügen dienende Veranstaltungen nicht ohne vorherige Erlaubniß unternommen werden, welche mit Rücksicht auf entgegenstehende Nachbarrechte, oder auf andere höher stehende Interessen, bei Verwaltungen von Körperschaftsvermögen mit Rücksicht auf die Interessen späterer Generationen versagt oder an gewisse Bedingungen geknüpft werden kann.

Es sind dieß die Gebühren, welche für die Erlaubnißertheilung zu gewerblichen Anlagen, Fischereianlagen, Stauanlagen und Wasserwerken an öffentlichen Flüssen, in Bausachen, für Dampfkesselanlagen, für Kollecten, Lotterieen, Schaustellungen, für Ausstocken von Waldungen und Dismembrationen, zum Gewerbebetrieb im Umherziehen und durch Handelsreisende (Legitimationskarten und -scheine), für Beschälpatente, für die Ausübung der Jagd und der Fischerei, zu Tanzvergnügungen, ferner für Veräußerung und Vertheilung von Körperschaftsvermögen, für Einführung von Gemeindeverbrauchssteuern oder Eröffnung anderer Communaleinnahmequellen erhoben werden.

Auch hier handelt es sich nicht selten um sehr gebührenfähige nach mehrfachen Rücksichten außer der auf die Kosten der betr. Verwaltungshandlung zu beurtheilende Akte.

Beispiele: Jagdkarten Sachsen bei 1jähriger Dauer 12 M., bei 1tägiger 3 M., Bayern Jagdkarten und Waffenscheine 15 M., Württemberg 20 M., Baden Taxe 12 M., Stempel 1 M.; Bausachen Sachsen 1—100 M., Württemberg 3—200 M., Bayern und Baden generelle Gebühren für Eingaben (Baden) Protocolle und Endentschließungen; Frankreich 25 Fr. (15 für den Staat, 10 für die Gemeinde); Legitimationskarten und Scheine der Handelsreisenden Preußen 1,50 (Stempel), Sachsen 1—10 M., Bayern 2 M., Württemberg 3 M., Baden 20 M., Taxe 2c. 1 M. (Stempel); Legitimationsscheine zum Gewerbebetrieb im Umherziehen Bayern 2 M., Würt-

temberg 1—3 M., für die Ausdehnung der Giltigkeit eines Legitimationsscheins auf einen anderen Verwaltungsbezirk 1 M.; Dismembrationssachen Sachsen 2—20 M., Württemberg 10—300 M., Baden Vertheilung eines geschlossenen Hofguts 50—200 M. (Taxe) Abtretung kleinerer Parzellen 10—30 M.

§ 24. 5. Aufsichts- und Beglaubigungsgebühren. Eingreifender ist die staatliche Mitwirkung in Angelegenheiten des Erwerbslebens, wo sie sich nicht auf die Concessionirung gewerblicher Unternehmungen im Ganzen oder einzelner Erwerbsacte beschränkt, sondern eine in's Detail gehende Beaufsichtigung eines Gewerbebetriebs oder einer Verwaltung, die specielle Untersuchung der Erzeugnisse eines Gewerbes und die amtliche Beglaubigung des vorschriftsmäßigen Erfundes bezweckt.

Derartigen obrigkeitlichen „Einmischungen" war die Zeitrichtung unter dem dominirenden Einfluß freihändlerischer Anschauungen vielfach abgeneigt. Seit der Erfahrung, daß man in der freien Konkurrenz das gehoffte Universalheilmittel für alle Mängel des wirthschaftlichen Lebens thatsächlich nicht gefunden hat, daß sie sich in vielen Fällen überhaupt gar nicht einstellt, und daß sie, wo sie sich einstellt, oft schlimme Auswüchse (Verschlechterungen, Verfälschungen) mit im Gefolge hat, gewinnt dieses Gebiet staatlicher Thätigkeit zur Realisirung allgemeiner Interessen wieder an Ausdehnung [86]). Für die Gebührenbemessung tritt hier mehr oder weniger wieder ausschließlich der Kostenpunkt in den Vordergrund, da es in erster Linie das gemeine Beste ist, was in solchen Fällen ein Einschreiten der obrigkeitlichen Gewalt meist gegen das Privatinteresse der davon Betroffenen verlangt.

Es sind die Gebühren für Beaufsichtigung von Fabriken um Fährlichkeiten zu verhüten, insbes. das Arbeitspersonal vor Nachtheilen zu schützen, für die Beaufsichtigung von Privatbergwerken, von Privat-, Corporations- und Gemeindeforsten [87]), für Apothekenrevisionen [88]), für Visitation von Privatunterrichts- [89]) oder von Privatheilanstalten, für Dampfkesselproben und Revisionen, ferner Gebühren für die Revision von Rechnungen der Verwaltungen von Körperschafts- und Stiftungs-Vermögen [90]), die Aufsichtsgebühren für die Cognition der Aufsichtsbehörden über Aenderungen in dem Bestande von Vermögenscomplexen, auf welchen öffentliche Lasten ruhen [91]), über die Annahme des Anfalls von Stiftungen [92]), Beschaugebühren hinsichtlich der Qualität von Nahrungsmitteln und Fabrikaten (Linnenleggen) [93]), Gebühren für die Beglaubigung von Maaßen und Gewichten [94]), die Ladungsfähigkeit von Schiffen [95]), des Feingehalts der Gegenstände aus edlen Medallen (Punzirung) [96]) u. dergl.

86) S. insbes. auch Wagner. F.W. II. S. 107 und 108.

87) Beförsterungsgebühren für die Beaufsichtigung und Bewirthschaftung des Waldes durch Forstbediente des Staates in Frankreich nach code forestier, Art. 1806, jährlich durch das Finanzgesetz bestimmt und nach der Grundsteuer aufgelegt, in Baden nach dem Waldsteuerkapital (6 Kr. auf 100 Fl.) neben Diäten, VO. v. 14. Mai 1828 (Rau, F.W. I. § 245. Anm. c.), in Württemberg nach dem Flächengehalt (Ges. v. 16. Aug. 1875, Art. 11. 80 Pf. pro Hektar).

88) Frankreich, Visitation der Apotheken rc. 1880 246,000 Fr.

89) Baden, 10—40 M.

90) Württemberg, für die Prüfung der Rechnungen der Amtskörperschaften und Gemeinden, Kirchengemeinden, Armenverbände und Stiftungen von jedem beschriebenen Blatt der Rechnung 5 Pf., von Beilagen die Hälfte, geringere Aversalbeträge, „wenn der zu berechnende Sportelbetrag außer Verhältniß zu den Revisionskosten stehen würde."

91) Württemberg, von Realgemeinderechtsgütern 3—50 M.

92) Dsgl., für die Genehmigung der Annahme von Jahrtagsstiftungen, seitens der Kirchenpflege 5%.

93) Anstalten, welche die Länge und Breite leinener Handgewebe amtlich durch einen Stempel beglaubigen in Westfalen und Hannover.

94) Deutsche Eichgebührentaxe v. 12. Dez. 1869; s. o. § 8, Anm. 35.

95) Württemberg, Schiffprüfungszeugnisse 4 M. neben der besonders bestimmten Prüfungsgebühr.

96) Frankreich, Verification der Gewichte, Maaße, Punz. p. 1880 4 005 000 Fr.; England, Stempel v. Gold und Silber 63 784 Pfd.; Italien, Punzirung p. 1880 1 550 000 Lire;

§ 25. 6. Gebühren für sonstige Verwaltungshandlungen. Abgesehen von den in den §§ 22—24 erwähnten Amtsverrichtungen kommen auch sonst auf dem Gebiete der Verwaltung Amtshandlungen vor, welche sich zur Gebührenbewerthung eignen, weil sie durch besondere Einzelinteressen veranlaßt sind, oder besonderen Einzelinteressen dienen. Wo generelle Gebühren für Urkunden überhaupt (Dimensionsstempel) bestehen, werden solche Verwaltungshandlungen in der Regel auch von diesen erfaßt oder von generellen Gebühren für besondere Urkunden allgemeineren Characters für Eingaben, Protocolle und Endentschließungen. Mancherlei Amtshandlungen lassen sich aber den generellen Gebühren der letzt erwähnten Art nicht ohne Zwang unterstellen, oder würden sie von diesen Gebühren nicht genügend erfaßt. Man findet daher besondere Gebühren für Abschriften, für die Beglaubigung der Echtheit von Urkunden, der Uebereinstimmung von Abschriften mit den Urschriften, für Zeugnisse, für Vorladungen 2c., namentlich aber besondere Gebühren für Depositen, soweit sich öffentliche Behörden, seien es nun Gerichts- oder Verwaltungsbehörden, mit Depositen zu befassen haben; ferner in Ländern, wo weder Urkundenstempel noch generelle Gebühren von Eingaben, Protocollen und Endentschließungen bestehen, Gebühren, welche als in Bauschgebühren verwandelte Fragmente von Gebühren der letzterwähnten Art für einzelne zur Gebührenbewerthung geeignete Amtshandlungen erscheinen, so z. B. für das Verfahren in Gewerbesachen, für Beschwerden, für die Abweisung oder Zurückziehung von Beschwerden, wenn letztere schon in amtliche Behandlung genommen sind, u. dergl.[97]).

2. Gebühren für Ertheilung besonderer Rechte.

§ 26. In den Fällen, wo im Einzelinteresse besondere Rechte, insbes. wo ausschließliche Rechte verliehen werden, pflegen hiefür mit Recht besondere Gebühren erhoben zu werden, bei deren Bemessung hier wieder in erster Linie der Werth der Verleihung in's Auge gefaßt wird. Hier lassen sich die Gebühren einreihen, welche für die Verleihung von Urheber-Rechten, Patent-Rechten[98]) (neben den nach den Kosten bemessenen

Oesterreich, Punzirung 169 700 Fl., Ungarn 16 609 Fl. (p. 1880). Berathung eines bezüglichen Gesetzentwurfs für das deutsche Reich, Session 1878. Die Punzirung eignet sich zugleich als Mittel zur steuerlichen Heranziehung des in Gold- und Silbergeräthen bestehenden beweglichen Vermögens, etwa in Form von mäßigen Zuschlägen zur P.-Gebühr, wäre übrigens in Deutschland vorzugsweise für Reichssteuerzwecke geeignet.

97) Beispiele: Zeugnisse: Preußen 1,50 M. (Stempel), Sachsen 0,50—10 M., Bayern für die Ausstellung von einem Ministerium 4 M., von einer Mittelstelle 3 M., von einer Bezirksstelle 2 M., für Zeugnisse der Amtsärzte, der Pfarrämter, Familienstandszeugnisse, Lebensatteste 0,50 M.; Württemberg für die Ausstellung von einem Ministerium 5 M., von einer Mittelstelle 3 M., von einer Bezirksbehörde 1 M. Verfahren in Gewerbesachen: Sachsen 1—30 M.; Württemberg 1. bei dem Verfahren w. Ertheilung einer Konzession 2c. in I. Instanz für jede mündliche Verhandlung 3—25 M.; in II. Instanz für das Verfahren 5—100 M.; 2. bei der Untersagung eines Gewerbebetriebs 5—50 M. Aus dem württembergischen Gebührentarif v. 24. März 1881 gehören hieher außer den angeführten Gebühren noch die Tarif-Nummern: 10. Urkunden; 66. Schreibgebühren; 87. Wappenbriefe; ferner als Fragmente der allgem. Endentschließungssportel Tar.-Nr. 35, Genehmigung der Jagdpachtakkorde von Staatsjagden; Tar.-Nr. 67, für die Aufnahme, Entlassung 2c. in oder aus dem Seminar- oder aus dem Konviktsverband; Tar.-Nr. 93, Verwilligungen in Zoll- und Steuersachen; ferner Tar.-Nr. 13, Beschwerden, sowie die Gebühren für Abweisung oder Zurückziehung von Gesuchen 2c. passim. — Depositen: Württemberg 1. bei der Annahme von Urkunden 2 M., von Geld, Werthgegenständen u. Werthpapieren $^{6}/_{10}$ % min. 2 M.; 2. bei der Rückgabe, soferne solche nach Ablauf eines Jahres erfolgt, von Urkunden 1 M., von Geld 2c. für jedes begonnene weitere Jahr $^{2}/_{10}$ % min. 1 M., frei sind Depositen zur Sicherstellung der Staatskasse. Besondere Gebühren für Depositen bei Gemeindebehörden cfr. K. VO. v. 14. Dez. 1873, § 8, u. v. 27. Sept. 1879, § 2; Elsaß-Lothringen (Frankreich) Dimensionsstempel, daneben Enregistrementsgebühr 1% des Werths der hinterlegten Gegenstände; Oesterreich für die Verwahrung eines bei Gericht hinterlegten Gutes eine theils nach dem Werthe, theils nach der Dauer der Verwahrung bemessene Gebühr, cfr. kais. Patent v. 26. Jan. 1853.

98) Die Gebühren für Autorrechte an Schriftwerken und an Werken der bildenden Kunst, welche in Deutschland zur Erhebung kommen, sind ausschließlich Ein-

Eintragungsgebühren oft auch verschmolzen mit den letzteren) erhoben werden, ferner für die Verleihung der Rechte der juristischen Persönlichkeit [99]), von Marktgerechtigkeiten [100]), von Apothekeberechtigungen [101]), von Bergwerken, endlich die Nobilitirungsgebühren für Standeserhöhungen [102]), für Orden [103]), für die Verleihung von Titeln [104]), von akademischen Graden (Doctors-Licentiaten-Würde).

3. Gebühren für Exemtionen.

§ 27. Die Gebühren für Exemtionen von allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen werden zweckmäßig, wie die Gebühren für Verwilligung besonderer Rechte, nach dem Werthe der Einräumung für den, der sie nachsucht bemessen. Daneben ist hier namentlich auch die Rücksicht auf eine gewisse Erschwerung der Erlangung derartiger Dispensationen auf die Gebührenbemessung von Einfluß, in Fällen, wo die Ertheilung von Dispensationen in einzelnen Fällen zwar zulässig aber doch nicht gerade erwünscht erscheint.

Die Gebühren für Minderjährigkeitsdispensationen [105]), für Dispensationen in Ehesachen [106]), sonstige Verwandtschaftsdispensationen [107]), für Dispensation vom Verbot des Grundeigenthumserwerbs durch die todte Hand [108]), für kürzeren Militärdienst und für Befreiung vom Militärdienst [109]) sind als hieher gehörige Beispiele anzuführen.

tragungsgebühren (s. o.). Bei Mustern und Modellen, ebenso bei Waarenzeichen ist die Eintragungsgebühr verschmolzen mit der Gebühr für die Verleihung der betr. ausschließlichen Rechte. Das Patentgesetz v. 25. Mai 1877 hat neben der Gebühr von 20 M. „für die Kosten des Verfahrens" eine besondere Gebühr für die Ertheilung von 30 M. und für das zweite, sowie jedes folgende Jahr der Patentdauer (max. 15 J.) je 50 M., cfr. Wagner, F.W. II. S. 111. Anm. 111.

99) Juristische Person, für die Verleihung der Rechte. Württemberg 25—600 Mark; Baden 100—600 M.

100) Marktgerechtigkeiten: Oesterreich: zur Abhaltung von Jahr- und Wochenmärkten, nach der Zahl derselben in 1 Jahr, bezw. in 1 Woche, 31 Fl. 50 Kr. für jeden Markt (Taxe); Württemberg: für jedes Jahr der verwilligten Dauer von Jahrmärkten ohne Viehmärkte 10—30 M., von Vieh- und anderen Specialmärkten 5—15 M., von Frucht- oder Wochenmärkten 3—5 M., zur Errichtung ohne Zeitgrenze der 20fache Betrag der Jahressportel; Baden: für Abhaltung von Messen und Jahrmärkten 40—200 M.

101) Apotheker: Württemberg 10—600 M.; Baden 30—600 M., je in verschiedenen Abstufungen.

102) Standeserhöhungen: Bayern 1500—2000 M.; Sachsen: 500—5000 M.; Württemberg 100—6000 M.; Oesterreich 1000—12 000 Fl.; Frankreich (Staatssiegelgebühr) 60—6000 Fr., daneben 20%ige Zuschläge als Enregistrementsgebühr. Aehnliche Gebühren für Erneuerung von Adelsbriefen, Erneuerung und Verleihung von Städtewappen in Frankreich.

103) Orden: für die Erlaubniß, fremde Orden tragen zu dürfen: Bayern 60 M., Württemberg 60—120 M., Oesterreich erhebt die in den Ordensstatuten bestimmen Taxen für die Verleihung der österreichischen Ritterorden.

104) Titel: für die Erlaubniß zur Annahme von fremden: Bayern 60 M.; Sachsen 100—1500 M.; Württemberg 60—120 M.; Oesterreich für die Würde eines geh. Rathes 6300 Fl., eines Kämmerers 1050 Fl., für Ehrenämter: Landesämter und Landeserzämter 262 Fl. 50 Kr. bezw. 525 Fl., Landeserbämter 525 Fl., Aemter des äußeren Hofstaats: Mundschenk, Vorschneider, Truchseß 157 Fl. 50 Kr.

105) Minderjährigkeitsdispensationen: Preußen 6 M., Bayern 50 bis 200 M., Württemberg 40—200 M.

106) Eheschließungen, Dispens. vom gesetzlichen Alter der Ehemündigkeit: Bayern 50—200 M.; Württemberg 40—200 M.; Baden bei Männern 100—200 M., bei Frauen 20—100 M.; vom Verbot der Ehe eines wegen Ehebruchs Geschiedenen mit seinem Mitschuldigen: Bayern 50—500 M.; Württemberg 40—200 M.; Baden 100—1000 M.; von der gesetzl. Wartezeit: Bayern 50—200 M.; Württemberg nichts; Baden 20—100 M.; von dem Aufgebot: Württemberg 15—40 M.; Baden 2—100 M.; Preußen Stempel 1,50 M.; Frankreich Altersdispense behufs Eheschließung 100 M., Staatssiegelgebühr 20 M. Enregistrement.

107) Württemberg: Verwandtsch.-Disp. behufs Uebernahme einer Gemeinderaths- oder Stiftungsrathsstelle 20 M.

108) Württemberg: vom Verbot des Grundeigenthumserwerbs oder von der Verpflichtung zur Wiederveräußerung erworbenen Grundeigenthums 5%.

109) Das Princip der allgemeinen Wehrpflicht kennt keine Dispensation vom Militärdienst, sondern nur Befreiung aus gesetzlichen Gründen. Richtige Beurtheilung des dem deutschen Reichstage vorgelegten Wehrsteuergesetzentwurfes als Einkommens- und Vermögenssteuer-

III. Reichs-Landes-Communalgebühren.

§ 28. Es versteht sich wohl von selbst, daß für Amtsverrichtungen zur Verwirklichung des Rechts- und Machtzweckes die Gebührenerhebung principiell berechtigt ist, gleichviel, ob sie von Reichs- oder von Staats- oder von Gemeindebehörden vorgenommen werden.

Für die Auftheilung des Gebührenertrags unter diese verschiedenen Gewalten läßt sich die Regel aufstellen, daß der Gebührenertrag derjenigen zufließe, welche die betreffenden Behörden aufstellt und unterhält [110]. Ausnahmsweise sind auch Staatsgebühren für Verrichtungen von Gemeindebehörden, Reichsgebühren für die Thätigkeit von Staatsämtern denkbar, namentlich da, wo die Gebührenbemessung nach den Kosten zurücktritt, oder wo neben den Gebühren für die Kosten, besondere Gebühren nach dem Werthe erhoben werden, woferne dieser Werth durch die Staats- bezw. Reichsgesetzgebung seinen näheren Inhalt erhält und in diesem garantirt wird [111].

---

zuschlags (Schäffle, St.-Pol. S. 497 ff.). Die von der bundesräthlichen Kommission von 1877 vorgeschlagenen Gebühren für Scheine über die Befreiung Militärpflichtiger von der activen Dienstpflicht (Ausschließungs-, Ausmusterungs-, Ersatzreserve-, Seewehrscheine), desgl. für Berechtigungsscheine zum freiwilligen Dienst mit je 20 M. wären nicht als Dispensationsgebühren zu rechtfertigen, wohl aber als einmalige Gebühren für die Konstatirung und Attestirung der für die Befreiung oder Zulassung vorliegenden gesetzlichen Gründe, wobei zu Berücksichtigung des notorischen Werths für die Befreiten oder der notorischen Leistungsfähigkeit derselben, statt der fixen Gebühr auch eine einfache Klassengebühr oder eine Rahmengebühr mit dem Gebührenprincip vereinbar wäre, aber keine Jahressteuer auf Grund specieller Vermögens- und Einkommensermittlung, cfr. auch Schäffle, a. a. O. S. 502.

110) Schäffle, St.-Pol. S. 552. Diese Regel gilt aber nicht für alle Gebühren ausschl.

111) Die bundesräthliche Kommission von 1877 hat mehrfach Gebührenstempel für das Reich von dem o. a. Gesichtspunkte aus und meist mit gutem Grunde vorgeschlagen. Ihre Vorschläge haben aber gerade in dieser Richtung bis jetzt wenig Beachtung gefunden, mit Ausnahme des Vorschlags bezüglich der Gebühren für Militärbefreiungsscheine, welcher aber durch den Wehrsteuergesetzentwurf eine allzu fiskalische, jetzt wohl allgemein aufgegebene Ausführung erhalten hat in dem Versuche, eine als Gebühr berechtigte Abgabe als directe Reichssteuer zu construiren.

V.

Allgemeine Steuerlehre.

Von

Joh. A. R. Helferich.

---

§ 1. Die Steuern sind Abgaben, welche von der Obrigkeit aus dem Vermögen aller Unterthanen gleichmäßig erhoben werden zum Zweck der Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse, wenn und soweit die Einnahmen aus dem privatrechtlichen Erwerb der Organe der öffentlichen Gewalt und aus denjenigen öffentlichen Geschäften unzureichend sind, bei deren Ausübung besondere Abgaben erhoben werden.

Der Begriff Steuer wird verschieden gefaßt. In der vorstehenden Begriffsbestimmung ist dieselbe eine Abgabe genannt, während Andere sie Auflage nennen. In jenem Worte ist die Thatsache der Leistung ausgedrückt, was besser scheint. — Sodann ist der Ausdruck: Obrigkeit gewählt, um alle Organe der öffentlichen Gewalt zu umfassen, welche Steuern erheben können, die geistlichen ebenso wie die weltlichen und unter den letzteren sämmtliche von der Centralregierung eines Landes an bis zur Gemeindeobrigkeit herab. Daß in den folgenden Ausführungen ausschließlich von den weltlichen Obrigkeiten also vom Staat und den Communalbehörden gehandelt wird, bedarf keiner besonderen Erklärung. — Der Ausdruck: Unterthanen ist gewählt im Gegensatz zu dem gewöhnlich gebrauchten: Bürger, Staats- beziehungsweise Gemeindeangehörige, weil beim Steuerzahlen das Unterthanenverhältniß recht eigentlich zu Tage kommt, wie immer auch die Verfassung eines Landes gestaltet sein mag. Wagner[1]) braucht neuerdings dafür den Ausdruck: Einzelwirthschaften, der sich durch seine Allgemeinheit empfiehlt, aber weder das persönliche noch das rechtliche Moment hervortreten läßt.

Die übrigen in der Begriffsbestimmung enthaltenen Momente kommen in den folgenden Paragraphen zur Erörterung.

I. Die Steuern in rechtlicher Beziehung.

§ 2. Die Steuern sind Abgaben und stimmen darin mit den Gebühren im weitesten Sinne des Worts, also außer den sogenannten Gebühren auch Stempel, Taxen, Sporteln, Strafgelder u. s. w. überein. Sie unterscheiden sich jedoch von denselben dadurch, daß diese immer eine Gegenleistung bilden für einen besonderen Dienst, welcher die Organe der öffentlichen Gewalt einer Person erweisen, die in den Fall kommt, einen solchen in Anspruch nehmen oder erleiden zu müssen, während die Steuern ohne solche Veranlassung für die allgemeinen Staatszwecke bezahlt werden. Häufig jedoch gehen jene Gegenleistungen weit über das Maß der Herstellungskosten solcher Dienste hinaus, und

1) Finanzwissenschaft II. § 329.

soweit dies geschieht, muß man sie den Steuern zurechnen, trotz der Verschiedenheit ihres Ursprungs und Rechtsgrundes. Beispielsweise bilden die bei Immobilienkäufen erhobenen Gebühren eine Gegenleistung für die von der öffentlichen Gewalt gewährte rechtliche Sicherung des erworbenen Besitzes. Der Aufwand, den dies Geschäft der Behörde verursacht, ist meist nur ein Minimum des erhobenen Gebührenbetrags. Das Mehr ist wirklich Steuer, der Sache wenn auch nicht dem Namen und der Form nach; es dient, wie die Steuer, nicht zur Erhaltung des betreffenden Instituts, von welchem der Dienst geleistet wird, sondern für die allgemeinen Staatsbedürfnisse. Deshalb ist es unvermeidlich, die Gebühren als Abgaben aus dem Vermögen der Bürger mit den Steuern zugleich in Betrachtung zu ziehen.

Zu den Gebühren sind nicht nur die Abgaben zu rechnen, welche die Staatsgewalt oder ein anderes öffentliches Organ bei Ausübung wesentlicher unveräußerlicher Rechte beziehungsweise Pflichten erhebt, also der Justiz- und allgemeinen Verwaltungsgeschäfte, sondern auch die Abgaben bei solchen Geschäften, die an sich ebenso gut dem Privatbetrieb überlassen sein könnten, welche jedoch der Staat oder Gemeinden aus besonderen Gründen des öffentlichen Wohls sich vorbehalten und ausschließlich betreiben, z. B. das Münz- und Wardeinsgeschäft, die Post, Eisenbahnen, Wasserleitungen u. a. m. Soweit hier Einnahmen erfolgen, welche die nothwendigen Kosten übersteigen, sind dies gleichfalls Abgaben, welche den Steuern sachlich gleichstehen. Anders ist es mit den Einnahmen aus solchen Geschäften, wo lediglich ein Finanzzweck die Ursache des ausschließlichen Betriebes bildet, z. B. die Fabrikation und der Verkauf von Salz und Tabak, Lotteriegeschäfte. Hier bildet das Monopol nur die Form der Steuererhebung. Man hat es dabei einfach mit Steuern zu thun.

§ 3. Die Steuern nehmen zu den andern Einnahmen der Obrigkeit also zu den Einnahmen aus Gebühren und aus dem privatrechtlichen Erwerb vom öffentlichen Vermögen und gewerblichen Unternehmungen eine subsidiäre Stellung ein, d. h. sie dürfen nur dann zur Erhebung gelangen, wenn und soweit jene Einnahmen zur Deckung des öffentlichen Bedarfs nicht ausreichen. Dieser rechtlich so wichtige und nirgends bezweifelte Satz steht selten in einer Verfassungsurkunde, ist aber historisch begründet. In den älteren deutschen Territorien mit ständischer Verfassung waren die Stände zu Steuerzahlungen nur dann verpflichtet, wenn sie sich von der „Insufficienz“ der Einnahmen aus dem Kammergut und aus den diesem rechtlich gleichstehenden Regalien überzeugt hatten, und jeder Ueberschuß der Einnahmen über die Ausgaben war, sobald Steuern erhoben wurden, eigentlich als Steuerüberschuß anzusehen. In den neuen constitutionellen Staaten drückt sich die subsidiäre Stellung der Steuern zu den anderen Einnahmen darin aus, daß sämmtliche oder wenigstens die direkten Steuern erst dann festgestellt und von den Vertretern des Volkes bewilligt werden, wenn der öffentliche Bedarf und die Einnahmen aus andern Quellen bereits festgesetzt sind. Je größer aber der Theil des öffentlichen Bedarfs ist, welcher durch Steuern gedeckt werden muß, desto mehr tritt die Bedeutung der subsidiären Stellung derselben zu den Einnahmen aus dem öffentlichen Vermögen und den Gebühren in den Hintergrund.

§ 4. Der Zweck der Besteuerung ist die Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse. Damit ist erstlich gesagt, daß die Steuern keinen Bezug haben auf ein besonderes öffentliches Institut, wie dies bei den Gebühren der Fall ist, sondern den öffentlichen Bedürfnissen im Ganzen dienen. Sodann ist gesagt, daß der Zweck der Steuern die Befriedigung eben dieser Bedürfnisse ist. In der Nothwendigkeit, daß die Organe und Einrichtungen der öffentlichen Gemeinschaftskreise ihre Existenz und Wirksamkeit haben, durch welche die Gesammtheit der natürlich und sittlich Verbundenen ihre gemeinschaftlichen Zwecke erfüllt, liegt der Grund des Steuerrechtes der Obrigkeit und der Steuerpflicht der Unterthanen.

Mit dieser Erklärung ist Stellung genommen zu der bekannten Streitfrage über den Ursprung und Grund des Staates. Sie steht im Widerspruch zu der sogenannten atomistischen Theorie vom Staat, wonach dieselbe auf Vertrag der einzelnen Zugehörigen beruhend und die Steuern als Aequivalent für den Schutz ihrer Person und ihres Vermögens betrachtet werden. Vielmehr stimmt sie mit der Theorie überein, wonach die natürliche und sittliche Nothwendigkeit des Staats, beziehungsweise der öffentlichen Gemeinschaften, und die Pflicht der Gesammtheit der Unterthanen anerkannt wird, mit ihren Mitteln die Gemeinschaft und ihre Organe zu erhalten. Es mag der Kürze halber verstattet sein, die treffenden Worte Stahls [2]) anzuführen, worin er von der staatlichen Steuerpflicht sagt: „der Rechtsgrund der Steuern ist schlechthin die Unterthanenschaft. Wie „solcher Geldaufwand im Wesen und Zweck des Staats mit Nothwendigkeit liegt, so „müssen ihn auch seine Glieder aufbringen. Die Nation giebt als Ganzes die „Mittel für ihren Beruf als Staat und jeder Einzelne muß geben, weil er „Glied der Nation ist."

Was hier von dem Grund der Steuerpflicht überhaupt gesagt wird, ist nicht entscheidend für die Frage über die Vertheilung der Steuern auf die einzelnen Glieder der Gesammtheit. Wie sich unten (§ 7) ergeben wird, hat die Theorie, wonach die Steuern im Verhältniß zu dem Vortheil gezahlt werden sollen, welchen die Einzelnen vom Staat haben, für die Beantwortung dieser Frage eine, wenn auch beschränkte, Berechtigung.

Sodann ist zu beachten, daß die Theorie, wonach der Rechtsgrund der persönlichen Steuerpflicht in der Unterthanenschaft oder in der Angehörigkeit zur Gemeinschaft beruht, nur Geltung beanspruchen kann eben in Betreff der Staats- und Gemeindegenossen, nicht aber der Fremden. Für diese ist, wie im folgenden Paragraph gesagt wird, der Rechtsgrund nur in dem Vortheil zu finden, welchen sie im Lande ihres Aufenthalts aus den öffentlichen Einrichtungen genießen.

Endlich muß daran erinnert werden, daß in dem Gesagten nur das Rechtsverhältniß der steuerpflichtigen Unterthanen zu den Organen der öffentlichen Gewalt ausgedrückt wird. Daneben hat auch die ökonomische Auffassung ihre Bedeutung und ihr Recht, wonach die Steuern als Leistung der Unterthanen allerdings ihren Gegenwerth finden sollen in den Leistungen der Organe und Einrichtungen der öffentlichen Gewalt für die Genossen der Gemeinschaft.

Der Satz, daß der Zweck der Steuern in der Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse bestehe, hat insofern noch eine andere Bedeutung, als er leugnet, daß dieselben neben dem angegebenen noch einen andern Zweck haben. Letzteres wurde neuerdings von Wagner in seiner Finanzwissenschaft [3]) behauptet, indem er sagt: „Die Steuern hätten zwei „Zwecken" zu dienen, nämlich dem rein „finanziellen Zweck, Zwangsbeiträge zur Deckung der öffentlichen Ausgaben" zu bilden und dem „socialpolitischen Zweck, eine veränderte Vertheilung des Volkseinkommens herbeizuführen." Verwandten Aeußerungen begegnet man neuerdings auch bei anderen Schriftstellern; aber als förmliches Programm der Steuerlehre tritt wohl die Forderung hier zum ersten Mal auf. Wäre sie wirklich so gemeint, wie sie ausgesprochen ist, so würde sie nicht blos bestimmend einwirken auf die Art der Besteuerung, sondern auch da Steuern einzuführen nöthigen, wo die öffentlichen Bedürfnisse keine solchen nöthig machen. Ob es in diesem Augenblick noch Staaten ohne Steuern giebt, weiß ich nicht, bezweifle es jedoch, was Europa betrifft. Bis in die vierziger Jahre dieses Jahrhunderts gab es solche, z. B. den Kanton Neuenburg, der seine sämmtlichen Staatsausgaben mit privatrechtlichen Einnahmen und Gebühren neben freiwilligen Leistungen mancher Kantonsbürger für bestimmte Zwecke deckte. Wohl aber giebt es noch zahlreiche Gemeinden, die keine Steuern erheben. Hier wären also solche aus socialpolitischen Gründen einzuführen, um eine veränderte, d. h. gleichheitliche Vertheilung des Einkommens zu befördern. Aber nach seinen weiteren Ausführungen [4]) scheint Wagner mit seiner Theorie nur die stärkere procentuale Belastung der größeren und der fundirten Einkommensbeträge gegenüber den kleineren und nicht fundirten als nothwendig und gerecht erweisen zu wollen, die er mit Gründen der

2) Rechtsphilosophie II. 2. § 121.
3) II. § 329.
4) Finanzwissenschaft II. §§ 366, 369 u. ff., 425 u. ff.

Finanzpolitik nicht glaubt rechtfertigen zu können. Ueber die Berechtigung dieser Forderungen wird unten gehandelt werden. Hier genügt die Bemerkung, daß eine Theorie unhaltbar scheint, die eine nicht gewollte Consequenz hat, wie es die angezeigte ist. Einrichtungen zum Zweck oder mit der Wirkung einer Verminderung der Ungleichheit des Einkommens hat es zu allen Zeiten gegeben, und wenn etwa solche neuerdings verlangt werden, so läßt sich darüber rechten. Sie gehören aber in das Gebiet der Verfassungs- und bürgerlichen Gesetzgebung, nicht in die Steuergesetze, und dann bilden sie, soweit sie Geldmittel erfordern, eben auch ein öffentliches Bedürfniß, dem die Steuern als Mittel dienen. Wie weit Wagner gehen möchte mit seiner „socialpolitischen" Steuergesetzgebung, darüber spricht er sich nicht aus; er sagt nur, daß bei der von ihm gewünschten Ausbildung des socialen Moments in dem jetzigen staatsbürgerlichen Gemeinwesen die erwähnte höhere Belastung und Entlastung gewisser Einkommen immer stärker geltend gemacht werden sollte. Möglich, daß bei weitergehender Ausbildung dieser Tendenz der finanzpolitische Gesichtspunkt zu ihrer Begründung nicht mehr ausreichen würde; soweit jene Ziele jetzt, auch von Wagner selbst, verfolgt werden, genügt derselbe vollständig. Wagner scheint die Finanzpolitik moralisch zu degradiren, indem er dieselbe der Aufgabe entkleidet, welche sie als eine Seite der Thätigkeit des Staats beziehungsweise der anderen öffentlichen Gemeinschaften hat, der Gerechtigkeit zu dienen und für die Erhaltung und das Gedeihen der zugehörigen Genossen besorgt zu sein. Kraft dieser Aufgabe hat die Finanzpolitik, wenn man es so nennen will, ein Stück „Socialismus" in sich; sie braucht es nicht noch extra neben sich zu haben.

§ 5. Die Steuer ist ferner eine Abgabe aus dem Vermögen der Unterthanen. Diese bilden somit die Steuersubjekte. Solche sind theils physische theils juristische Personen. Sodann sind dabei zu unterscheiden erstlich die im Gebiete anwesenden Angehörigen der Gemeinschaft, also die Volks- und Gemeindegenossen, zweitens die in der Fremde lebenden Genossen, drittens die im Gebiete sich aufhaltenden Fremden und viertens die außerhalb des Gebiets lebenden Fremden. Auch die letzten können zu Steuern herangezogen werden z. B. zu Erbschaftsabgaben, Transitzöllen, Couponssteuern. Der Begriff Unterthanen muß also sehr weit gefaßt werden, wenn man sämmtliche thatsächlich zur Steuer beigezogene Personen damit bezeichnen will. Man muß Alle darunter begreifen, die unter die steuergesetzliche Machtsphäre einer öffentlichen Gewalt fallen. Von einer Pflicht zu steuern, kann man bei den einzelnen Kategorien nur in sehr verschiedenem Sinn reden. Während dieselbe für die anwesenden ja auch noch für die abwesenden Angehörigen auf dem sittlichen Grunde der Gemeinschaft beruht, entspringt sie bei den Fremden aus dem Gesetz als etwas rein Aeußerlichem, das durch die öffentliche Gewalt erzwungen wird. Im besten Fall erkennen die Betroffenen darin eine Gegenleistung, die sie für die empfangene Leistung des Schutzes und den Genuß der öffentlichen Einrichtungen schuldig sind. Fehlt diese Leistung, wie bei abwesenden Fremden sein kann, oder scheint sie unverhältnißmäßig klein, so sehen sie in der Steuer eine Art Beraubung, während den Genossen einer Gemeinschaft eine hohe Steuer, welche unentbehrlich ist, immer nur als ein Unglück nie als ein Unrecht erscheinen kann.

Die Gesetzgebung ist in Bezug auf die Besteuerung der Abwesenden und der Fremden sehr verschieden, zum Theil die Folge des mehr oder minder großen fiskalischen Eifers [5]) zu nehmen, wo man eben kann, weit öfter aber des herrschenden Steuersystems.

Bei den meisten Ertragssteuern bildet die gleiche Behandlung der Fremden und Einheimischen die Regel, ebenso bei den Gebühren [6]) für die Benützung gewisser öffentlichen Einrichtungen und bei den Consumtionssteuern. Die Verschiedenheit tritt am stärksten hervor bei den Personalsteuern vom Einkommen und Vermögen und bei der Kapitalrentensteuer. Hier kann die Besteurung von Abwesenden und Fremden zu einer zwar nicht immer ungerechten aber drückenden doppelten, ja mehrfachen Belastung, die Nichtbesteurung zu einer durch Nichts gerechtfertigten gänzlichen Steuerfreiheit führen. Beispielsweise erhebt eine Reihe von Staaten (Oesterreich, Italien) Couponssteuern, welche auch den auswärtigen

---

5) Ein interessantes Beispiel aus Amerika siehe bei Burkhart, Die bestehenden Einkommensteuern, in den Annalen d. D. R. 1877. S. 222.

6) Doch nicht überall. Beispielsweise haben fremde Kinder nicht selten höheres Schulgeld zu zahlen.

Besitzer von Werthpapieren belasten, der möglicher Weise das gleiche Einkommen auch an seinem Wohnsitz zu versteuern hat. Andrerseits bleiben z. B. abwesende amerikanische Unionsangehörige, welche ihr Einkommen aus dortigen Schuldtiteln beziehen, in ihrer Heimath steuerfrei und ebenso an ihrem ausländischen Wohnsitz, wenn sie etwa in Bayern leben; sie sind hier nicht blos von der direkten Staatssteuer frei, sondern auch von allen Communalabgaben, da für diese die Staatssteuerpflicht Voraussetzung ist.

Innerhalb eines Staats bei den Communalsteuern wird die Doppelbesteurung der Abwesenden und Fremden wohl überall bei uns vermieden ebenso wie die gänzliche Steuerfreiheit. Ebenso geht in Bundesstaaten das Bestreben dahin, wie das Reichsgesetz vom 13. Mai 1870 über Doppelbesteuerung zeigt. Aber auch international sollte bei dem inneren Zusammenhang der Staaten und der häufiger werdenden Wohnsitzveränderung ihrer Angehörigen nach diesem Ziel gestrebt werden. Dies ist schwer zu erreichen und jedenfalls weit aussehend, weil es eine gewisse Uebereinstimmung im direkten Steuersystem und zwar eine solche auf dem Boden der reinen allgemeinen Einkommensteuer voraussetzt. Wo die Ertragssteuern die Regel bilden, kann Staaten mit dem Einkommenssteuersystem gegenüber auf dem Boden der Gegenseitigkeit keine übereinstimmende Behandlung der beiderseitigen Fremden erzielt werden. Man wird hier am besten thun, die Besteuerung der Abwesenden und Fremden durch besondere Gesetze zu regeln, sei es auch mit gänzlicher Abweichung von dem Princip der einheimischen Besteuerung.

§ 6. Die Steuer ist weiterhin eine Abgabe von allen Unterthanen. Je nach der Auffassung vom Staat folgt die Allgemeinheit der Steuer aus der staatlichen beziehungsweise gemeindlichen Unterthanschaft oder aus der Thatsache, daß Jeder die öffentlichen Einrichtungen genießt oder genießen kann.

Doch bestehen von diesem Princip Ausnahmen, theils scheinbare theils wirkliche.

Zu jenen ist die gänzliche oder theilweise Steuerfreiheit solcher Personen zu rechnen, welche dem Gemeinwesen direkt gar nicht oder ungenügend gelohnte Dienste leisten. In diesem Sinn haben aktive Militärpersonen bis zu einem gewissen Rang hinauf Personalsteuerfreiheit, früher ebenso Beamte, Hebammen, Bergleute u. a. m.

In ähnlichem Sinn wird gewissen gewerblichen Unternehmungen, denen man in öffentlichem Interesse eine Unterstützung angedeihen lassen will, Zollfreiheit von importirten Maschinen, von Eisenbahnschienen, Rohstoffen gewährt. In die gleiche Kategorie fallen die temporären Befreiungen gewisser Bahnunternehmungen von der Eisenbahnsteuer, urbargemachter öder Grundstücke von der Grundsteuer, der Neubauten von der Gebäudesteuer und dergleichen mehr.

Bei allen diesen Befreiungen wird angenommen, daß die begünstigten Personen dem Gemeinwesen einen der erlassenen Steuer gleichwerthigen Naturaldienst leisten. Man sollte eigentlich die Steuer als durchlaufenden Posten behandeln und sie in der Einnahme unter dem Titel der betreffenden Steuer, in der Ausgabe bei demjenigen Etat verrechnen, welchem der geleistete Naturaldienst angehört, also bei der Ausgabe für das Militär, für das Sanitätswesen, für die Gewerbe, Landeskultur.

Manche dieser Befreiungen sind nicht zu vermeiden z. B. jene von Militärpersonen, in gewissen Fällen auch jene von Urbarmachungen und Eisenbahnunternehmungen. Im Allgemeinen aber sind dieselben zu verwerfen, weil sie einen versteckten Staatsbedarf bilden, dessen Größe sich oft schwer ermitteln läßt und unter Umständen den der Annahme nach geleisteten Naturaldienst an Werth übersteigt; nicht selten werden sie auch zum Gegenstand mißgünstiger Vergleichung und, gerechter oder ungerechter Weise, fortdauernder Angriffe.

Für gewisse Befreiungen wird ein besonderer Rechtsgrund geltend gemacht, namentlich für jene von Beamtengehalten und von einheimischen Staatsschuldzinsen. Es wird gesagt, der Staat begehe einen Vertragsbruch, indem er den vertragsmäßigen Bezug des

Berechtigten verkürze [7]). Aber mit vollem Recht wird dagegen gesagt, daß der Staat als Steuerherr und als Vertragsperson in verschiedener Eigenschaft handle, ein Vertragsbruch somit durch die Steuer nicht erfolge. Ein Anderes ist es, wenn der Staat seinen Gläubigern und den Bamten ausdrücklich die Freiheit zugesichert hat. Die den letzteren erlassene Steuer ist dann thatsächlich ein Gehaltstheil, und für die Steuerfreiheit der Schuldzinsen erwartet oder empfängt der Staat bessere Bedingungen bei der Schuldenaufnahme. In beiden Fällen hat dann die Freiheit einen ähnlichen Grund wie der vorhin erörterte.

Ein wirklicher Rechtsgrund liegt der auf einzelne Steuern beschränkten Steuerfreiheit zu Grunde, welche gewissen Personen z. B. den deutschen Standesherrn eingeräumt ist. Diese erklärt sich lediglich aus historischen Gründen.

Gänzlich oder theilweise befreit sind ferner diejenigen juristischen Personen, welche selbst öffentlichen Zwecken dienen, also Kirchen, Stiftungen, Wohlthätigkeitsanstalten, Schulen u. s. w. Diese Freiheit rechtfertigt sich, wenn und soweit der Staat oder die Communen selbst eventuell für die betreffenden Zwecke aufzukommen haben. Also keine Befreiung von Stiftungen für Privatzwecke z. B. Familienstipendien oder des Vermögens von religiösen Vereinen, die grundsätzlich als Privatgenossenschaften erklärt werden, und ebenso nur beschränkte Freiheit für solche Institute, deren Einkünfte ihren vernünftigen Bedarf erheblich übersteigen [8]). Will man in der Steuerbefreiung weiter gehen, so kann ein Grund dafür nur in einer besonderen Unterstützung gefunden werden, welche derartigen Instituten gewährt werden soll.

Besondere Erwähnung verdient das Besteurungsrecht des Staats gegenüber von Communalverbänden und umgekehrt. Das dem öffentlichen Dienst unmittelbar dienende Vermögen, Amts- und Rathhäuser, Schulen ꝛc., also das sogenannte Verwaltungsvermögen, ist mit gutem Grund wohl überall frei. Dagegen wird der Staat mit seinem lokalen rentirenden Vermögen, Grundstücke, Gewerbe, von den Communen besteuert und zwar mit Recht, da diese dafür auch Lasten zu tragen haben und außerdem die Gemeindeangehörigen oft unerträglich hoch belastet würden. Ebenso werden, wie es scheint überall, die Communen mit dem Ertrag ihrer Grundstücke und Gewerbe den staatlichen Ertragssteuern unterworfen, was nur zu billigen ist, weil sonst derartige privilegirte Unternehmungen den besteuerten Privatgeschäften ähnlicher Art gegenüber bevorzugt wären und der wahre Ertrag derselben unklar würde. Anders ist es in den Gebieten, wo eine reine Einkommensteuer besteht. In einigen Staaten werden die Gemeinden mit dem ganzen aus privatrechtlichen Quellen fließenden Einkommen dieser Steuer unterworfen z. B. in Sachsen, in andern freigelassen (Altenburg, Oesterreich). Daß der Staat mit seinem lokalen Einkommen einer entsprechenden Communalsteuer unterworfen würde, dafür giebt es wohl kein Beispiel.

Verschieden werden Aktiengesellschaften behandelt. Hie und da werden dieselben nicht blos, was selbstverständlich ist, den Ertragssteuern unterworfen, sondern auch der Einkommensteuer, und gleichzeitig unterliegt auch das aus dem Unternehmen bezogene Einkommen der Aktionäre der Steuer. So ist es beispielsweise in Sachsen, während in Preußen die Aktiengesellschaften frei sind. Das letztere ist das Richtige, wenn man Doppelbesteuerung desselben Einkommens vermeiden will, was man thun sollte. Will man Aktiengesellschaften wegen ihrer oft mit Unrecht angenommenen wirthschaftlichen Superiorität

7) So unter Andern von Zachariä in: 40 Bücher vom Staat, 1842, VII, S. 137, in offenem Widerspruch mit demselben Autor in: Abhandlungen aus dem Gebiet der Staatswirthschaft, 1835, S. 27.

8) Die bayr. Verf. (Religionsedikt, § 48 u. 49) erlaubt Verwendung von Ueberschüssen des Kirchenvermögens für verwandte Zwecke des gleichen Religionstheils, eventuell für Schul- und Armenzwecke.

gegenüber von Unternehmungen durch Einzelne höher als diese belasten, so geschieht es wohl besser durch Gebührenansätze, die auch jährlich sich wiederholen können.

Die wichtigste Steuerfreiheit ist die der Unvermögenden oder, wie man sich anderwärts ausdrückt, derer, die eben nur das zur Existenz nöthige Minimum haben. Zu ihrer Begründung könnte man auf den bekannten Spruch hinweisen, daß, wo Nichts ist, der Kaiser nichts zu holen habe. Aber das wäre eben nur die Hinweisung auf eine Thatsache und keine Rechtfertigung. Diese liegt in der Zugehörigkeit aller Staats- und Gemeindegenossen zur Gemeinschaft, welche selbst als die Grundlage der Steuerpflicht erkannt wurde. Staat wie Gemeinde sollen keinem Zugehörigen die Existenz im Staat zur Unmöglichkeit machen, wenn dies durch eine Steuer erfolgen könnte. Fremden gegenüber gilt das nicht. Wo diese die gesetzliche Steuer nicht zu leisten vermögen, würde ein Grund bestehen, der zu ihrer Entfernung führen könnte.

Diese Begründung der Steuerfreiheit der Unvermögenden führt allerdings nicht weit, kaum viel über die Grenze offenbarer Unterstützungsbedürftigkeit hinaus. Aber sehr weit wird man diese Freiheit nie erstrecken können, weil sonst der Befreiten zu viele würden, und auch nur so weit zu kommen, ist bis jetzt nicht möglich gewesen. Der Grund davon liegt nicht in Verkennung der öffentlichen Pflicht gegen die Unvermögenden; denn die noch größere Opfer erfordernde positive Armenunterstützungspflicht wird überall bei uns anerkannt und ausgeübt. Vielmehr liegt der Grund in den bestehenden Steuereinrichtungen. Die Freiheit der Unvermögenden ist bei allen reinen Objektssteuern überhaupt nicht auszuführen. Auch die Taglöhnerswittwe, die noch ein paar Quadratmeter Land besitzt, muß Grundsteuer bezahlen; das liegt im Wesen der Objektssteuern. Höchstens ist bei der Gewerbesteuer eine Berücksichtigung der Unvermögenden thunlich, indem man gewisse Beschäftigungen der niedrigsten Art frei läßt. Ebenso wenig ist Steuerfreiheit von den Consumtionsabgaben möglich. Sie ist es nur bei der Einkommen-, der Lohn- und Kapitalrentensteuer. Wie gering ist aber hier die überhaupt mögliche Steuer, selbst wenn rigoros vorgegangen würde! Sie ist nahezu verschwindend gegen die Consumtionsabgaben, sobald diese von Gegenständen des allgemeinen und dringenden Bedürfnisses, wie Brod, Salz, Leucht- und Heizungsstoffen erhoben wird. Wird auf die Steuerfreiheit solcher Personen nicht etwa deshalb, weil dieselben so kostspielig und mühsam zu besteuern sind, sondern aus Gründen angeblicher Gerechtigkeit so viel Gewicht gelegt, so wird man im Hinblick auf die da und dort vorkommende Belastung derselben durch Verbrauchsabgaben kaum dem Urtheil entgehen können, daß man Mücken seige und Kameele verschlucke.

Auch darf man bei aller principiellen Anerkennung der Pflicht des Staates wie der Gemeinden gegen die Unvermögenden nicht vergessen, daß die Gemeinschaftsbedürfnisse im Fall der Noth ohne Rücksicht auf das Wohlbefinden und selbst die Existenz Vieler befriedigt werden müssen. Opfert der Staat im äußersten Fall Gesundheit und Leben seiner Angehörigen für die Zwecke des Ganzen, so wird er auch kein Bedenken tragen die Steuerkraft bis zu einem Maße anzustrengen, bei welchem Mancher seine Existenzmöglichkeit verliert, und daran wird keine Staats- und Lebensordnung, auch die socialistische nicht, das Mindeste zu ändern vermögen.

§ 7. Endlich sollen die Steuern gleichmäßig erhoben werden. Auch dies wie die Allgemeinheit der Steuer wird von der Gerechtigkeit gefordert. Nun fragt es sich, worin die Gleichmäßigkeit bestehe, was der gerechte Maßstab der Belastung der einzelnen Unterthanen sei.

In dieser Beziehung stehen sich zwei Auffassungen gegenüber, welche aus den oben (§ 4) erwähnten Theorieen von der Entstehung und dem Grunde des Staates hervorgehen.

Die eine Auffassung geht dahin, daß der gerechte Maßstab in den Vortheilen liege,

welche die Einzelnen von den Staats- und Gemeindeeinrichtungen genießen; damit nähern sich die Steuern den Gebühren, die ausschließlich auf dem Princip der Leistung und Gegenleistung beruhen. Die andere verlangt, daß die Einzelnen nach ihrer Leistungsfähigkeit belastet werden sollen, wobei es vorderhand dahin gestellt bleiben kann, wie dieselbe zu messen ist. Die erstere Auffassung beruht auf der sogenannten atomistischen, die zweite auf der organischen Theorie vom Staat. Oben wurde aus diesen Theorieen die Antwort auf die Frage gesucht, worin der Grund der Steuerpflicht überhaupt liege; hier wird daraus die Frage entschieden, was der gerechte Maßstab der Steuervertheilung unter die einzelnen Pflichtigen sei. In Deutschland genießt in der Wissenschaft des allgemeinen Staatsrechts und der Rechtsphilosophie die zweite Theorie die unzweifelhafte Herrschaft; in den Verhandlungen der gesetzgebenden Körper, welche als Ausdruck der herrschenden Meinungen angesehen werden mögen, hat die erstere immer noch viel Geltung, wie Neumann[9]) durch Anführung zahlreicher Aeußerungen zeigt. Schon dieser Umstand muß Bedenken erregen über die Alleingültigkeit jener Auffassung und es wurde auch oben trotz der principiellen Annahme derselben ausgesprochen, daß sie einer Beschränkung unterworfen werden müsse. Zur Gewinnung eines Urtheils über die Berechtigung beider Auffassungen in Beziehung auf die Vertheilung der Steuerlast, läßt sich eine kurze Betrachtung über das Verhältniß der Organe der öffentlichen Gewalt zu den Unterthanen nicht vermeiden.

Begrifflich haben wir es bei der Untersuchung über die Natur des Staates und ebenso der andern nothwendigen Gemeinschaften mit dem Verhältniß einer Einheit zu ihren Theilen zu thun. Geht man hier von der Einheit als dem bestimmenden Moment aus, dann sind die Theile ihr angehörig; ohne sie sind sie Nichts. Die Einheit verfügt über die Theile und braucht ja verbraucht sie zu ihren Zwecken. Geht man von den Theilen aus, so ist die Einheit und ihre Funktion ein Mittel für die Zwecke der Theile. Die letzteren haben ihren Zweck in sich selbst und die Gesammtheit besteht nur in so fern und soweit, als die Theile sie nöthig haben und brauchen wollen.

Um beim Staat stehen zu bleiben, so ist dieser eine natürlich und sittlich nothwendige Gemeinschaft. Seine Funktion ist die Erhaltung und Fortbildung der besonderen Gattung einer Volksgenossenschaft. Zu diesem Zwecke nimmt er mit Recht wie die persönlichen so auch die sachlichen, ökonomischen, Kräfte der Genossen in Anspruch. Zwingt die Nothwendigkeit, weil sich die Gattung nicht anders erhalten läßt, so opfert er die Personen seinen Zwecken und schöpft rücksichtslos die ihm nöthigen Mittel aus dem Vermögen des Volks. Aber die dem Staat Angehörigen sind nicht blos Mittel für seine Zwecke, nicht blos in sich zwecklose Theile der Einheit. Sie sind auch Selbstzweck und nehmen darauf hin persönliche und ökonomische Selbstständigkeit, also Freiheit, für sich in Anspruch; sie verlangen vom Staat vor Allem Anerkennung und Schutz ihrer Person und ihres Eigenthums. Sie können nach unsern modernen, vom antiken Staat wesentlich verschiedenen, Begriffen sich von der Gemeinschaft ablösen und einer ihrer Empfindung nach ungerechten Absorption ihrer persönlichen und ökonomischen Kräfte durch die Gemeinschaft entziehen. Und vollends die im Staate lebenden oder mit ihm in Steuerbeziehung kommenden Fremden können, wie schon gesagt, in demselben nichts Anderes erkennen als ein Mittel für ihre Zwecke.

Wie sich nun beim Staat das Verhältniß der Gesammtheit zum Einzelnen gestaltet, ist Sache der Natur eines Volks und der historischen Entwicklung. Für unsere modernen Anschauungen steht fest, daß das, was für die Existenz des Staates wirklich nothwendig ist, von den ihm Angehörigen, für welche er Lebensbedingung ist, auch beschafft werden muß. In dieser Beziehung gilt das Recht der Einheit über die Theile; diese müssen ökonomisch leisten, was der Staat verlangt und sie leisten können. Hier gilt somit als

9) Progressive Einkommenssteuer, 1874, S. 46 u. ff.

Maßstab der Steuer die Leistungsfähigkeit. Anders bei solchen Bedürfnissen des Staats, deren Nichtbefriedigung ihn noch nicht aufhebt, so dringend sie auch sein mögen. Hier tritt das individuelle Moment in den Vordergrund, und die Einzelnen können principiell mit Recht verlangen, daß der Staat ihre Kräfte in Anspruch nehme nach dem Maaß des Interesses, das sie an der Einrichtung haben. Wie die Grenze zwischen nothwendigen und nicht nothwendigen wenn auch nützlichen Ausgaben des Staats zu ziehen sei, dafür giebt es keine Regel. In dem einen Lande kann je nach seiner Natur und der Volksentwicklung eine Einrichtung als nöthig gelten, die unter andern Verhältnissen es nicht ist. Allgemein kann man nur sagen, daß, was die Organe der Herrschaftsübung, die Sorge für die Unabhängigkeit nach Außen und die Sicherung des inneren Friedens erfordern, zu den unbedingt nothwendigen Ausgaben gehört; denn mit dem Fehlen dieser Einrichtungen hört der Staat auf Staat zu sein. Was aber etwa Bau und Unterhaltung der Wege, die Schulverwaltung, Sanitätseinrichtungen u. s. w. erfordern, kann als nur relativ nothwendig betrachtet werden. Kein Mensch empfindet die theilweise oder gänzliche Beschaffung der Mittel für diese Zwecke nach dem Interesse, also Schulgeld, Wegegeld, Ersatz der Impfkosten, als eine Ungerechtigkeit, wenn er sie auch als unzweckmäßig und dem Stand der Entwicklung eines Landes nicht entsprechend verwirft. Auch die Beförderung von Briefen und Paketen durch die Post, der Personen und Güter durch die Eisenbahnen könnte aus allgemeinen Staatsmitteln geschehen. Niemand aber wird darin etwas Ungerechtes erkennen, daß sie nach dem Interesse auf dem Gebührenwege erfolgt [10]).

Was vom Staate gilt, trifft ebenso auch bei den Gemeinden zu. Auch hier wird man zwischen nothwendigen und nützlichen aber nicht nöthigen Ausgaben unterscheiden müssen und es der Gerechtigkeit entsprechend finden, wenn die Kosten der Gemeindeobrigkeit, der Armenpflege u. a. m. nach dem Maßstab der Leistungsfähigkeit aufgebracht, die sogenannten Socialausgaben für Straßenbeleuchtung, Wasserleitungen, Löschwesen 2c. ganz oder theilweise nach dem Interesse, also nach dem Princip der Leistung und Gegenleistung gedeckt werden. Dem Staat gegenüber haben bei den Gemeinden die letzteren Bedürfnisse eine relativ größere Ausdehnung, weshalb die Aeußerung, der Staat solle seine Abgaben nach der Leistungsfähigkeit, die Gemeinde nach dem Interesse erheben, zwar an einer Uebertreibung leidet, jedoch etwas Richtiges enthält.

Das Princip der Besteuerung nach dem Interesse hat eine verschiedene theoretische Gestaltung und Ausführung erfahren. Am rohesten zeigt es sich in der aus der Diskussion im französischen Convent bekannten Forderung, die Steuer in numerisch gleichen Größen zu erheben, wie dies praktisch geschieht bei Kopfsteuern und bei denjenigen Consumtionsabgaben, welche allgemein nöthige und von Jedem etwa in gleichem Umfang genossene Güter, z. B. Salz, treffen. Diese Steuern können ihre Berechtigung haben als Glieder eines Steuersystems, welches andere in entgegengesetzter Richtung wirkende Abgaben enthält. Ausschließlich oder vorherrschend angewendet empfindet sie Jeder als eine Ungerechtigkeit, abgesehen davon, daß, wenn man die Steuer nach der Zahlungsfähigkeit der mindest Zahlungsfähigen einrichtet, wie hier selbstverständlich geschehen muß, dieselbe nur wenig einbringen kann. Aber unverkennbar ist diese Forderung der reinste Ausdruck der Anschauung, daß die Einzelnen gleichberechtigte Glieder der Staatsgesellschaft sind, welche dieselbe durch einen freien Vertrag gegründet haben zum Zweck der vollkommneren Erreichung ihrer Zwecke, wobei es nicht darauf ankommt, daß Alle wirklich gleichen Vortheil genießen, sondern darauf, daß sie in Beziehung auf die Möglichkeit solchen Vortheils als gleich betrachtet werden. Der Staat wird eben hier wie etwa eine Lese- oder Schützen-

10) Das Gesagte stimmt wesentlich überein mit der Unterscheidung, welche Neumann a. a. O. S. 57, zwischen Ausgaben macht, die zu decken Pflicht ist, und solchen, wozu der Vortheil Veranlassung giebt.

gesellschaft angesehen, zu deren Ausgaben ebenfalls jedes Mitglied numerisch gleiche Summen beiträgt.

Recht charakteristisch spricht diese Theorie von Andlaw in dem Commissionsbericht der ersten Kammer der badischen Stände [11]) über die Kapitalsteuer aus. Die allgemeine Steuerpflicht könne nur als gerecht gelten, wenn sie eine gleiche sei. Diese Gleichheit sei in doppelter Weise auszulegen, nämlich daß Jedem der gleiche Betrag oder ein verhältnißmäßiger Theil seines Einkommens abgenommen werde. Die erstere Art der Besteuerung sei die eigentlich consequente. Sobald man den Staat als eine Gesellschaft völlig gleich gestellter Bürger betrachte und diese Gesellschaft ihre eigenen Bedürfnisse durch Steuern decke, so erfordere die Gerechtigkeit, daß gleichen Berechtigungen auch materiell gleiche Leistungen entsprechen. Die Besteuerung nach dem Vermögen und Einkommen sei hingegen keine gleiche mehr, es müßte denn bewiesen werden, daß für die höher Besteuerten ein verhältnißmäßig höherer Vortheil aus dem Staatsverband sich ergäbe. — Die Ausführbarkeit einer solchen gleichen Steuer leugnet indeß auch Andlaw.

Anders tritt das Princip auf mit der Forderung, Jeder müsse steuern im Verhältniß zu seinem Vermögen oder Einkommen. Diese Forderung wird auf doppelte Weise motivirt. Einmal so, daß man sagt, der Maßstab für den Vortheil des Einzelnen am Staate sei eben das Vermögen oder Einkommen; denn dieses und die durch seinen Besitz in ihrer Stellung innerhalb der Staatsgesellschaft bestimmte Persönlichkeit verlangen und empfangen vom Staate den erforderlichen Schutz. Sodann so, daß man sagt, der Staat sei durch die Gesammtheit seiner Einrichtungen mitthätig bei dem Erwerb des Vermögens und Einkommens und deshalb nehme er einen proportionalen Theil desselben für sich in Anspruch, wofür das Maaß dieser Mitthätigkeit bestimmend sei. Beide Motivirungen enthalten ein Stück Wahrheit, aber doch nur ein Stück davon, nicht die ganze. Denn wollte man einmal den Versuch machen, die Schutzleistung des Staats an den Einzelnen oder dessen Mitarbeit am Erwerb und an der Erhaltung des Einkommens eines Jeden zu untersuchen, so würde man bald entdecken, daß von einer Uebereinstimmung zwischen der Leistung des Staats und der darauf hin geforderten Gegenleistung der Steuerpflichtigen keine Rede sein kann. Nicht blos deshalb, weil die Leistung des Staats zum Theil der Art ist, daß sie mit der ökonomischen Größe einer Steuer gar nicht verglichen werden kann, sondern weil das Einkommen Vieler in einer Weise erworben und genossen wird, daß der Schutz oder die Mitarbeiterschaft des Staats nur wenig oder gar nicht dabei Platz zu greifen in der Lage ist. Gerade bei den Vermögendsten ist dies häufig der Fall, während die Unvermögenden größeren Schutzaufwand, jedenfalls eine besondere Mitarbeit des Staats bei ihrem Erwerb, ja sogar darüber hinaus eine umfassende positive Unterstützung nothwendig machen. Es bleibt nur die von uns anerkannte Wahrheit, daß, rein ökonomisch betrachtet, die Steuern ihr Aequivalent haben in den Leistungen des Staats, und daß, rechtlich betrachtet, diese Leistungen einen zutreffenden Grund bilden für gewisse Gebühren und Steuern der Einzelnen.

Sieht man ab von der Begründung dieses Vertheilungsmaßstabs, so stimmt derselbe wesentlich überein mit demjenigen, welcher von dem entgegengesetzten Princip aus aufgestellt wird, wonach die Steuer der Leistungsfähigkeit der Einzelnen entsprechen soll; denn auch die Vertheidiger dieses Standpunkts gehen davon aus, daß die Steuer proportional dem Einkommen sein müsse. Sie glauben jedoch, daß dieser Maßstab in der Anwendung eine Modification bedürfe zum Zwecke der stärkeren Belastung des großen und des fundirten Einkommens gegenüber dem kleineren und unfundirten. Um dies zum Ausdruck zu bringen wird eben das Wort Leistungsfähigkeit gebraucht, während Andre das Wort Opferfähigkeit vorziehen, indem sie verlangen, daß Jedem gleiche Opfer auferlegt werden sollen. Beide Ausdrücke stimmen darin überein, daß sie die objektive Größe des Einkommens in Beziehung setzen zu dem, was das Subjekt davon an Genüssen zieht, und

11) Beil. 335 zum Protokoll der Sitzung vom 15. Febr. 1845.

wie es in Bezug auf die Möglichkeit Ersparnisse zu machen und für die Zukunft vorzusorgen gestellt ist.

Im Vorstehenden haben wir geglaubt, die beiden Standpunkte nach ihren Grundlagen auseinander halten zu müssen. Aber in den Folgerungen daraus kommen sie einander nahe, woraus hervorgeht, daß, praktisch genommen, der Gegensatz nicht so groß ist, als er nach der gegebenen Darstellung scheint. In den älteren Schriften über Steuerlehre finden sich eben manche erst später zu Gegensätzen gewordene Auffassungen noch ungeschieden zusammen. Dies zeigt sich deutlich in der oft angeführten Stelle bei Adam Smith[12]), die für viele spätere Schriftsteller maßgebend geworden ist. Hier heißt es: „die Unterthanen sollten für den Unterhalt des Staats im Verhältniß zu ihrer Beitragsfähigkeit (abilities) zahlen, d. i. im Verhältniß zu dem Einkommen, was sie unter dem Schutz des Staats genießen." Es wird hier also das Vortheilsprincip kaum angedeutet; das Wort „abilities" spricht sogar für das entgegengesetzte der Leistungsfähigkeit. Nun heißt es weiter: „der Aufwand der Regierung für die Individuen ist gleich dem Betriebsaufwand (expense of management) einer Gesellschaft von Pächtern eines großen Landguts, welchen diese im Verhältniß zu ihrem Interesse daran tragen müssen". Der Vergleich ist weder geschickt gewählt noch recht klar ausgedrückt. Offen aber tritt dabei das Vortheilsprincip als für das Verhältniß des Staats und der Steuerpflichtigen bestimmend hervor. Smith fühlt nicht den Widerspruch, den wir in seinen Worten erkennen. Logische Consequenz ist überhaupt nicht seine stärkste Eigenschaft. Was ihn auszeichnet, ist der gesunde Menschenverstand und der Instinkt für das Richtige, womit er allenfalls auch mit einem zweifelhaften Schluß immer wieder sachlich auf den rechten Weg kommt. — In England und noch mehr in Frankreich herrscht das Vortheilsprincip bis heute vor. Die bemerkenswertheste Ausnahme macht dort John Stuart Mill, von dem das Wort „Opferprincip" stammt. Er leugnet, daß die Steuer nach dem Maaß des Schutzes, den die Einzelnen genießen, zu erheben, ebenso, daß der Staat nur dazu bestimmt sei, Schutz zu gewähren. — In Deutschland ist seit dem Anfang des Jahrhunderts mit der neueren Philosophie die organische Auffassung vom Staat aufgekommen, die sich dann sofort auch in der Steuerlehre geltend macht, am bestimmtesten durch Schön. Doch hat lange daneben und im Widerspruch damit die Vortheilstheorie ihre zum Theil hervorragenden Vertreter gehabt. Auch in der neuesten Literatur hat der Gegensatz noch nicht aufgehört; doch darf das Leistungsfähigkeitsprincip jetzt als das herrschende gelten. Die Diskussionen über die theils neu eingeführten theils vorgeschlagenen Einkommensteuern haben wesentlich dazu beigetragen. — Held hat in seiner Schrift über die Einkommensteuer[13]) die Ansichten der Theoretiker übersichtlich zusammengestellt. Die neuesten Schriftsteller Wagner und Schäffle[14]) vertreten das Leistungsfähigkeitsprincip.

§ 8. Was ist nun aber der Maßstab der Leistungsfähigkeit? Die schon mitgetheilte Antwort: das Einkommen, giebt allerdings die einfachste Lösung und viele Schriftsteller begnügen sich dabei. Aber schon im § 6 wurde die Steuerfreiheit der Unvermögenden als rechtlich begründet anerkannt. Wie tief auch die Grenze der Steuerunfähigkeit gezogen werden mag, das Princip ist schon damit durchbrochen. Weiter wird aber gesagt, auch die über dieser Grenze Stehenden seien in verschiedenem Maaß leistungsfähig; je größer das Einkommen, eine um so größere Quote desselben könne der Besitzer desselben als Steuer abgeben; in grellem Beispiel gegriffen könne beispielsweise ein Mann von 100 000 Mark Einkommen ebenso leicht, ja leichter 20 Procent Steuer tragen als ein Mann von 1000 Mark eine Steuer von 5 Procent. Das thatsächliche Verhältniß scheint unwidersprechlich,

12) cf. Inquiry book V. ch. 2 part. II.
13) 1872 erschienen. Vgl. S. 39 u. ff.
14) Grundsätze der Steuerpolitik. 1880. S. 22 u. ff.

damit aber auch die Forderung rechtlich begründet, die begüterteren Volksklassen in steigendem Maaße zur Steuer beizuziehen.

In der bestehenden Steuerpraxis wird oft darnach verfahren, am häufigsten auf indirektem Wege, indem neben Verbrauchsabgaben von nothwendigen Lebensmitteln, welche mehr oder minder Alle treffen, noch solche bestehen, welche vorzugsweise die Vermöglichen belasten. Auch die direkten Verbrauchsabgaben gehören hierher; man besteuert Luxusgegenstände wie Pferde, Jagdhunde, hie und da auch die Haltung von Dienstpersonal in mit der Anzahl desselben steigendem Verhältniß. Indeß kommt man durch derartige Abgaben mit der höheren Belastung der reicheren Klassen nicht weit, und unter Umständen können sie unbillig sein. Die Einzelnen können sich durch andre Einrichtung ihrer Lebensweise denselben entziehen und weniger Wohlhabende, die durch Familienverhältnisse zu größerem Verbrauch gezwungen sind, werden dabei stärker belastet als reichere Personen in anderen Lebensumständen. Ganz unthunlich ist es, mittelst der direkten Ertragssteuern vom Boden, Gebäuden, Gewerben den höher Begüterten beizukommen; wohl aber kann man dies mittelst der Kapital- und der Arbeitsrentensteuer, nur geschieht es dann einseitig und deshalb ungerecht. Wirklich und vollständig eignet sich dazu nur die direkte Einkommens- beziehungsweise die Vermögenssteuer. In der That kennt hier die Praxis eine verschiedene Belastung der Bezüge der Einzelnen in großem Umfang und die Theorie stimmt ihr großentheils zu.

Eine solche Steuereinrichtung heißt Progressiv- oder, richtiger, Degressivsteuersystem, weil man einen festen Steuersatz annimmt und diesen für die kleineren Einkommensgrößen ermäßigt; eine eigentliche, consequent fortgesetzte, nur einiger Maßen erhebliche Progression würde bald das ganze Einkommen absorbiren und erweist sich somit als ein Unding. Will man beide Ausdrücke brauchen, so muß man Degressivsteuer diejenige Einrichtung nennen, wobei die Grenze, von der an abwärts der Steuerfuß niedriger wird, in relativ mäßiger Höhe angesetzt wird, so daß noch die große Masse der eigentlichen Steuerträger dem gleichen Steuerfuß unterliegt, Progressivsteuer aber eine solche Einrichtung, wobei die Grenze, über welche hinaus keine oder eine unwesentliche Erhöhung des Steuerfußes eintritt, relativ hoch gesetzt wird, so daß die meisten Einkommen verschieden besteuert und nur wenige hohe Beträge dem festen Satz unterworfen werden.

Die englische Einkommen-, die preußische Klassen- und Einkommensteuer wäre darnach als Degressivsteuer zu bezeichnen, die jetzige sächsische Einkommensteuer eher als Progressivsteuer. Bei dieser beginnt der feste Satz ohne weitere Progression erst mit 7200 Mk. Einkommen oder mit der 22sten Klasse. Von 1 119 246 Censiten des Jahrs 1880 gehörten dieser und den höheren Klassen nur 8588 Personen an. Nach dem früheren Gesetz von 1874 trat der feste Steuerfuß erst mit 9600 Mark Einkommen ein und war derselbe bis dahin progressiv. Darnach wären 1880 nur 5503 Personen dem festen Satz unterworfen gewesen. Die englische Einkommensteuer beginnt bekanntlich erst bei 100 £ Einkommen und hat den gleichen Satz von 200 £ an. Die preußische Classensteuer steigt langsam bis 3%, welcher Satz für die Einkommensteuer, also für sämmtliche Beträge über 3000 Mark an gleichbleibt; sie ist also recht eigentlich eine Degressivsteuer. Der Scharfsinn hat mehrfach versucht, eine Progression auszudenken, welche auch die großen Einkommen steigend treffe, ohne sie allzuhoch zu belasten und damit den Vorwurf herauszufordern, daß die reicheren Pflichtigen nicht besteuert sondern beraubt werden. Ein interessanter Vorschlag ist der von Hirth[15]) gemachte, wobei die Steuer in simplo mit 1‰ von 1000 Mark Einkommen an beginnt und fort und fort wächst, ohne 3½‰ zu erreichen.

Für eine Degressivsteuer, die von einem bestimmten Einkommens- oder Vermögensbetrag an abwärts die kleineren Bezüge in der Steuer erleichtert, spricht derselbe Grund,

15) Annal. 1874. S. 1019.

welcher für die vollständige Befreiung der Unvermögenden geltend gemacht wurde. Muß man diese als unfähig, überhaupt eine direkte Steuer zu tragen, bezeichnen, so muß man auch consequent die ihnen im Einkommen nach Oben hin zunächst Stehenden für relativ minder leistungsfähig erklären als die Vermöglicheren. Bei welcher Einkommensgröße jedoch man die Grenze der Steuerfreiheit festsetzen und dann die volle Steuer eintreten lassen soll, hängt von dem Vorhandensein von Verbrauchssteuern, die auch die niedrigsten Klassen treffen, und von der Finanzlage des Staates ab. Einen allmäligen Uebergang zur vollen Steuer wird man unter allen Umständen brauchen, und es empfiehlt sich diesen dadurch zu erreichen, daß man die Einkommensgröße, welche Steuerfreiheit gewährt, also den Nothbedarf, bei jedem Einkommen in Abzug bringt. Wird dieser den Verhältnissen entsprechend etwa auf 300 oder auf 1000 Mark oder auch noch höher festgesetzt, so kommt jeder Bezug mit seinem Betrag minus dieser Größe bei der Steuer in Ansatz. Eine solche Steuer ist dem Degressivsteuersystem zuzurechnen, obgleich eine stetige Progression dabei stattfindet; jedoch ist diese so gering, daß sie nicht in Betracht kommt.

Gegen die Progressivsteuer spricht, daß es unmöglich ist, mit der Progression gleichmäßig fortzufahren, daß man vielmehr doch bei irgend einem höheren Einkommensbetrag damit aufhören muß. Es widerspricht aber dem Gerechtigkeitsgefühl, die höchsten Beträge verhältnißmäßig günstiger zu behandeln als die darunter stehenden minder hohen.

Wichtiger ist der Einwand, daß je höher die Steuer wird, desto mehr die persönlichen Verhältnisse des Pflichtigen zur Geltung kommen müssen. Wirklich genau wird man dieselben, d. h. die ökonomische Leistungsfähigkeit einer Person nach allen ihren socialen Beziehungen, nie einschätzen können, und es spricht sehr viel dafür, die persönlichen Verhältnisse, also Zahl und Gesundheit der Familienglieder, Verpflichtungen gegen Verwandte u. s. w. nicht allzusehr zu urgiren, weil man sich damit unlösbare Aufgaben setzt und den Trieb der Einzelnen, ihre Lebenseinrichtungen mit der vollen Empfindung gewissenhaftester Verantwortlichkeit zu ordnen, nur schwächen würde. Aber es ist ein Unterschied, ob man mit Steuerforderungen von wenigen Procenten oder mit dem Vielfachen davon an den Einzelnen herantritt. Je größer die Forderung wird — und sie kann durch das Zusammentreffen der Staats- und Communalsteuer auch bei nicht sehr starker Progression außerordentlich hoch werden —, desto mehr macht sich das Gefühl der Billigkeit geltend, die Persönlichkeit zu berücksichtigen und sie nicht mittelst einer angeblich gleichmäßigen Besteuerung thatsächlich in die ungleichste Situation zu bringen.

Ein Klugheitsgrund spricht endlich dagegen, nämlich die Befürchtung, daß bei stärkerer Progression viele reiche Pflichtige sich durch Auswanderung der Steuer entziehen. Das Beispiel der Stadt Zürich, wo bei fehlenden cantonalen Verbrauchssteuern, Canton und Gemeinde eine noch nicht einmal sehr hohe Progressivsteuer vom Vermögen und Einkommen erheben und die Auswanderung nicht eben geringe Dimensionen angenommen hat, beweist dies.

Von den deutschen Schriftstellern der neuesten Zeit ist, soweit uns bekannt, fast Niemand unbedingt gegen die Progression, freilich in verschiedenem Grade dafür. Am zurückhaltendsten ist Nasse[16]). Stein, der früher dagegen war, spricht sich jetzt dafür aus[17]). Er beschränkt jedoch die Progression auf die Besteuerung des Kapitals und will ihr nie „den Ertrag, sondern nur denjenigen Procenttheil desselben" unterwerfen, „den man als specielle Kapitalbildungsrate bezeichnen darf". Leider spricht er sich nicht darüber aus, wie die Kapitalbildungsrate neben dem Ertrage des Kapitals zu constatiren ist und wie jene als Steuergegenstand gegriffen werden soll. Schäffle ist auch neuerdings[18])

16) Die Personalbesteuerung. 1873.

17) Finanzwissenschaft. 1875. S. 326.

18) Schon früher im „gesellschaftl. System", II., 404, neuerdings auch in der unmittelbar praktische Zwecke verfolgenden „Steuerpolitik".

grundsätzlich für Progression. Es geht dies aus seinem Princip hervor, wonach „in jeder Privatwirthschaft der Bedarf für den Staat mit dem für den Privathaushalt in das Gleichgewicht verhältnißmäßiger Versorgung gesetzt werden" soll. Damit ist gesagt, daß es bei der Besteuerung auf die Dringlichkeit der Bedürfnisse des Staats und der Einzelwirthschaften und auf der letzteren verschiedene Fähigkeit zu zahlen ankomme. Die Superiorität in der Stellung des Staats, im Fall der Noth auch die äußerste Einschränkung der Privatwirthschaften zu erzwingen, ist wenigstens nicht geleugnet und ebensowenig die Pflicht des Staats die Existenz jeder Privatwirthschaft zu respektiren, woraus von selbst folgt, daß eventuell die Last der Steuer vorzugsweise von den Vermöglicheren unter denselben, also progressiv, getragen werden muß. Mit dieser idealen Darstellung der Grundsätze für die Steuervertheilung kann man einverstanden sein; aber man darf zweifeln, ob damit ein genügend brauchbarer Maßstab für die Vertheilung der Steuern gegeben ist. — Die französische und englische Literatur ist vorwiegend gegen die Progression. Auch hier macht Mill eine Ausnahme, indem er die Steuer nur von dem nicht absolut nothwendigen Einkommen erhoben haben will, nämlich so, daß von jedem Einkommen der Nothbedarf abgezogen wird [19]), wodurch von selbst eine Progression zu Stande kommt. Es entspricht dies der oben als richtig bezeichneten Einrichtung.

§ 9. Die zweite Abweichung von der Gleichmäßigkeit der Steuer nach dem Einkommensmaßstab wird zu Gunsten der sogenannten unfundirten Bezüge gefordert, demnach im Wesentlichen für die Arbeitserträgnisse im Gegensatz zum Einkommen aus Kapital. Es erhellt von selbst, daß diese Begünstigung nur bei den direkten Steuern Platz greifen kann.

Den dafür gewöhnlich angegebenen Grund, daß solches Einkommen vorübergehend, das fundirte dauernd sei, vermögen wir nicht anzuerkennen, weil jenes auch nur, solange es dauert, besteuert wird. An Sicherheit aber übertreffen unzweifelhaft viele derartige Bezüge die meisten fundirten Erträgnisse. Ebensowenig leuchtet der oft ausgesprochene Grund ein, daß ein Theil solcher Bezüge, nämlich die Gehalte der im Staats-, Kirchen- und Gemeindedienst Angestellten, genau bekannt und deßhalb im Nachtheil sei gegenüber von den so oft zu gering deklarirten Bezügen anderer Arbeiter und aus anderen Quellen. Denn dies könnte höchstens Veranlassung geben, die Gehalte der Angestellten einem mäßigeren Steuerfuß zu unterwerfen oder entsprechend zu erhöhen. Nur einen stichhaltigen Grund können wir anerkennen, daß nämlich die Personen, welche kein oder wenig Vermögen, vielmehr in der Hauptsache nur Arbeitseinkommen haben, in Bezug auf die Nothwendigkeit etwas zu ersparen anders gestellt sind als die Besitzer von Vermögen. Jene haben das begründete Verlangen ja die Pflicht, von ihrem Einkommen so viel zurückzulegen, daß die angesammelten Ersparnisse mit Zinsen ausreichen, um ihren Hinterlassenen den Eintritt in das selbstständige Leben zu erleichtern und den beschränkt Erwerbsfähigen unter denselben die nöthigste Unterstützung zu sichern. Sind sie nicht selbst für ihre alten Tage gesichert, so kommt noch dazu die Pflicht, für diese Zeit ebenso wie, im Fall ihrer Entlaßbarkeit aus dem Arbeitsdienstverhältniß, für die Zeit der Verdienstlosigkeit und für Krankheitsperioden vorzusorgen. Dies ist nicht weniger nothwendig, als die Sorge für Leib und Leben während der Periode des Erwerbens. In dieser Beziehung ist der Besitzer auch eines mäßigen Vermögens besser gestellt. Das ist ja der Hauptvortheil des letzteren vor dem, der täglich sein Brod sich erarbeiten muß, daß er des kommenden Tages verhältnißmäßig sicher ist. Eben deshalb sind beide Kategorieen von Einkommen in ihrer Leistungsfähigkeit nicht als gleich zu erachten, und erscheint die Forderung, das unfundirte

19) Mill, übers. v. Soetbeer, II., S. 268. Gegen eine weiter gehende Progression ist Mill ganz entschieden. — Die Theorie, wonach der Nothbedarf berücksichtigt werden soll, stammt von Bentham.

in der Besteuerung zu begünstigen als gerecht. Macht auch der dadurch den Besitzern solchen Einkommens gegebene Vortheil im Verhältniß zum bezeichneten Zwecke wenig aus, so ist es doch immerhin etwas, und jedenfalls hat der Staat die Pflicht, die Erreichung des Zwecks nicht zu erschweren.

In solchen Ländern nun, wo neben einer allgemeinen Einkommensteuer noch eine besondere Vermögenssteuer besteht, wie in Bremen und vielfach in der Schweiz, vollzieht sich die differentielle Besteurung der beiden Einkommensarten von selbst und daß dies so geschieht, ist der stärkste Empfehlungsgrund dieser Steuercombination. Anders ist es in den Gebieten, wo blos eine Einkommensteuer oder ein System von Ertragssteuern besteht. In jenem Fall tritt das stärkere Einkommen meist ungeschieden nach seinen Quellen auf. Wo aber, wie bei der englischen income tax und bei der sächsischen Einkommensteuer die Quellen erforscht werden, geschieht dies doch nicht so, daß die Arbeitserträgnisse als eine Größe zusammengefaßt würden. Wo das Ertragssteuersystem eingeführt ist, besteht manchmal eine gesonderte Arbeitsrentensteuer. Jedoch auch hier sind es nur die Beamten, die Angehörigen der freien Berufe und die Lohnarbeiter, die darunter fallen; die Arbeit der Gewerbtreibenden und Landwirthe wird nicht davon getroffen, ihre Bezüge aus Arbeit meistens nicht constatirt. Es ist aber nicht einzusehen, warum ein Angestellter, ein Maler, Arzt, Advokat oder Taglöhner für seine Arbeit das der unfundirten Arbeit eingeräumte Steuerprivilegium genießen soll, der Gewerbtreibende und Landwirth aber nicht. Daß diese die Erträgnisse ihres Kapitals versteuern, ist natürlich; in Bezug auf ihre Arbeit stehen sie den Anderen gleich. Man denke sich den so häufigen Fall, daß ein Landwirth von Schulden so überbürdet ist, daß er thatsächlich nur von seiner Arbeit lebt. Auch dieser ist darauf angewiesen, Ersparnisse zu machen, um womöglich seine Schulden zu mindern und sein Inventar zu verbessern. Sein Anspruch auf Unterstützung in diesem Bestreben ist wohl ebenso begründet, wie jener des Angestellten auf steuerliche Schonung, damit er seine und seiner Angehörgen Zukunft leichter sichern könne. Ist es aber unmöglich, jenen diese Unterstützung angedeihen zu lassen, so ist der Anspruch auf Begünstigung des unfundirten Arbeitseinkommens überhaupt bedenklich. Es kommt noch dazu, daß bei solchen Personen, die Arbeitseinkommen und gleichzeitig Vermögen haben, der innere Grund für eine Unterstützung wegfällt, weil sie eben die dringende Veranlassung, Vermögen neu zu bilden, überhaupt nicht haben.

Erwägt man dies, so wird man zum Resultat kommen, daß man auf eine derartige Begünstigung des unfundirten Einkommens besser Verzicht leistet und man wird dies um so beruhigter thun dürfen, als das kleine Arbeitseinkommen der Lohnarbeiter schon auf Grund des freizulassenden Nothbedarfs oder in Folge der degressiven Besteurung gar nicht oder nur mäßig beigezogen wird; bei Angestellten aber, die ein wenn auch unfundirtes aber sicheres Einkommen haben, ließe sich nöthigenfalls durch entsprechende Erhöhung der Gehalte richtiger helfen.

Die ausgesprochene Ansicht steht mit der in der deutschen neuesten Literatur herrschenden im Widerspruch. Die Praxis jedoch hat sich bisher von der Begünstigung des unfundirten Einkommens überwiegend ferne gehalten; so namentlich in England [20], Preußen, Sachsen. Am stärksten möchte sie wohl zur Zeit in Bayern zum Ausdruck kommen. Die sogenannte Einkommensteuer, thatsächlich eine Arbeitsrentensteuer, progressiv eingerichtet, trifft den gewöhnlichen Lohnarbeiter mit dem Werth einer Tagesarbeit, höchstens mit 1,80 Mark, die Gehalte der Beamten und annähernd die Bezüge der Arbeiter in freien

20) Hier wird aber jedem Steuerpflichtigen erlaubt, seine Lebensversicherungsprämie bis zu $^1/_6$ des Einkommens von diesem abzuziehen. Ueber die interessanten Verhandlungen im englischen Parlament in betreff der dem unfundirten Einkommen zu gewährenden Vergünstigungen vergl. Vocke, Gesch. d. Steuern d. brit. Reichs. 1866. S. 565.

Berufen bis 1020 Mark mit 1/3, die folgenden 510 Mark mit 2/3, das Weitere mit 1 Proc. Auf gleichzeitig vorhandenes Vermögen ist keine Rücksicht genommen. Dem gegenüber trifft die Kapitalrentensteuer die Bezüge von 1000 Mark an mit 3½ %, die kleineren degressiv bis 1½ % von 40 bis 100 Mark an. Da die letztere Steuer mit 5, die erstere mit 10 % Zuschlag, und für Communalzwecke durchschnittlich das 1¼fache der Staatssteuer erhoben wird, so zahlt gegenwärtig eine Kapitalrente von 2000 Mark im Ganzen 165,40, eine Arbeitsrente nur 28,46 Mark, jene also das 5,8fache von dieser. Zu einer soweit gehenden Schonung des unfundirten Einkommens ist gewiß keine Veranlassung, zumal im Hinblick auf die mittelst der Grund- und Gewerbesteuer höher belasteten Arbeitserträgnisse, noch weniger zu einer so ungünstigen Behandlung der Kapitalrenten, die hier nicht besprochen werden kann. Nur das darf gesagt werden, daß damit gerade die Ersparnisse getroffen werden, welche die wenig Vermögenden machen, um für ihre Familien zu sorgen. An Zahl überwiegen dieselben die Besitzer großer Kapitalvermögen bei Weitem.

II. Die Steuern in ökonomischer Beziehung.

§ 10. Oben wurde bereits gesagt, daß die Steuern, ökonomisch betrachtet, ihren Gegenwerth in den Leistungen des Staats und der andern Organe der öffentlichen Gewalt finden. Die bei französischen Schriftstellern für das Verhältniß zwischen Staat und Pflichtigen gern angewendete Bezeichnung des Tausches hat in dieser Beziehung ihre Berechtigung.

Im Allgemeinen darf man sagen, daß der Angehörige eines politischen Gemeinwesens mit keinem andern Aufwand so viel an Gütern erzielt, als mittelst der von ihm gezahlten Steuern. Im gewöhnlichen Leben vergißt man das, weil die Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Leben als etwas Selbstverständiges angesehen wird; sobald jedoch einmal ein etwas anarchischer Zustand eintritt, wo Eigenthum und Person den gewohnten Schutz entbehren, dann überzeugt man sich, wie Großes man mit relativ kleinen Opfern im Staate erwirbt. Diese Anerkennung soll aber unnöthige Ausgaben der Obrigkeiten nicht rechtfertigen; dieselben thun wohl, sich die Vorstellung immer gegenwärtig zu halten, daß, um die Mittel für ihre Thätigkeit zu bekommen, der ärmsten Wittwe im Lande noch ein Pfennig abgepreßt werden muß. Und ebensowenig soll gesagt werden, daß den sehr positiven Opfern an Steuern immer ähnliche ökonomisch zu schätzende Leistungen der Obrigkeiten entsprechen. Die meisten Güter, die wir im Staat genießen, sind ökonomisch überhaupt nicht zu taxiren und von manchen Leistungen des Staats und ihren Consequenzen läßt sich mehr sagen, daß sie negativer als positiver Art sind. Man denke nur an die Ausgaben, welche durch verlorne Kriege veranlaßt werden. Im besten Fall tauscht dabei das Volk für die Steuern, die es zahlt, das Bewußtsein einer wenn auch unglücklich erfüllten Pflicht ein.

Wenn nun aber die Steuern für die Dienste des Staats hingegeben werden, so wird ihr ökonomischer Werth wirklich consumirt. Nur wenn aus Steuern Kapitalanlagen bewerkstelligt werden, bewirken sie eine Vermehrung des Volks-, wenn auch nicht immer des Staatseinkommens. Werden sie beispielsweise zur Herstellung von Wegen verwendet, von deren Benutzung der Staat selbst keine Gebühren erhebt, so stellt sich die dauernde Nutzung in den Vortheilen dar, welche der betreffende Landestheil daraus zieht. Wenn früher großes Gewicht darauf gelegt wurde, daß die Steuereinnahme des Staats im Inland und nicht im Ausland verausgabt werde, so ist dies zwar an sich keineswegs gleichgültig, weil dadurch der Güterumlauf sehr wesentlich beeinflußt wird; aber verzehrt wird in beiden Fällen die Steuer gleicher Maßen.

§ 11. Die Quelle der Steuern ist das Vermögen der Unterthanen. Der Begriff

Vermögen ist hier aufgefaßt als die Summe der im Eigenthum derselben befindlichen Güter von Tauschwerth, des Vermögensstammes ebenso wie des periodisch neuen Erwerbs und des eine Nutzung von Tauschwerth gebenden Vermögens, also des Kapitals, ebenso wie des Vorraths von Tauschgütern, die zum Verbrauche bestimmt sind.

Aber die öffentlichen Bedürfnisse kehren periodisch wieder und ihre Befriedigung erfordert die gleiche Regelmäßigkeit wie die Befriedigung der Privatbedürfnisse der Staatsangehörigen. Deshalb kann nur derjenige Theil des Vermögens zu Steuern beigezogen werden, welcher in jeder Wirthschaftsperiode neu hergestellt wird und ohne Verminderung des Vermögensstammes verzehrt werden kann, also das Einkommen der steuerpflichtigen Einzelwirthschaften.

Ausdrücklich sagen wir, das Einkommen sei die Quelle der Steuern und nicht das reine Einkommen; denn jedes Einkommen, das die Möglichkeit gewährt, ohne Verminderung des Vermögensstammes verbraucht zu werden, ist eben reines Einkommen. Der letztere Begriff im Gegensatz zu rohem Einkommen hat, wie ganz richtig Schmoller[21]) nach Hermann betont seine Bedeutung für ein Produktionsgeschäft, indem der Ueberschuß des Gesammtertrags einer Unternehmung über die Auslagen damit bezeichnet wird; er ist sohin objektiv und wird sein Inhalt besser durchweg mit dem Worte Reinertrag, als Gegensatz von Rohertrag, bezeichnet. Das hier als Quelle der Steuer in Betracht gezogene Einkommen ist dagegen subjektiv zu verstehen und giebt die Summe der ohne Nachtheil verzehrbaren Tauschgüter der Steuersubjekte an. In der unbeschränkten Gesammtwirthschaft treffen beide Größen, die Summe des Einkommens aller Personen und des Reinertrags aller Geschäfte, allerdings überein; denn hier ist Alles Einkommen, was innerhalb einer Wirthschaftsperiode an Roherträgen erzeugt wird nach Abzug des in dieselbe eingebrachten Vermögens. Aber weder bei einer bestimmten einzelnen Volkswirthschaft noch innerhalb derselben bei den Einzelwirthschaften besteht diese Uebereinstimmung. Dort können reine Erträge derselben Einkommen von Ausländern und fremde Ertäge Einkommen von Inländern sein; hier bilden reine Erträge in großem Umfang Einkommen anderer Einzelwirthschaften.

In einem anderen Sinn wird das reine Einkommen im Gegensatz zum rohen als Steuerquelle bezeichnet, indem man unter letzterem das begreift, was soeben Einkommen genannt wurde, als reines steuerbares Einkommen dagegen nur denjenigen Theil desselben, welcher dem Eigenthümer nach Abzug seines nothwendigen, beziehungsweise seines Standesbedarfs übrig bleibt. Aber wird der Standesbedarf berücksichtigt, dann bleibt wenig oder Nichts als Steuerquelle übrig; denn in der Hauptsache richtet sich der Stand einer Person besonders heutzutage nach der Größe des Einkommens. Sodann darf man betonen, daß das noblesse oblige auch für das Steuerzahlen gilt. Die Berücksichtigung des Nothbedarfs dagegen hat ihre Berechtigung, wie oben bei der Besprechung der Forderung der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Steuer gezeigt wurde; sie ist jedoch nur bei gewissen Steuern möglich und hat wesentlich eine rechtliche Bedeutung. Hier, wo es sich um das Verhältniß der Steuer zu ihrer ökonomischen Quelle und um den Begriff des steuerbaren Einkommens handelt, können wir über diese Einschränkung des allgemein gültigen Satzes hinwegsehen, daß das Einkommen die Quelle sei, woraus allein der Staat und alle öffentlichen Organe die Mittel ihres Unterhalts dauernd ziehen können.

Eine Erklärung bedarf noch der Begriff des steuerbaren Einkommens in Bezug auf seinen Umfang. Selbstverständlich ist es, daß darunter nicht blos das in Geld sondern ebenso das in Naturalien bezogene zu begreifen ist, und daß dazu auch der Genuß von Nutzungen gehört. Weiterhin muß aber auch die mögliche Rente und der mögliche Genuß als steuerbar bezeichnet werden, nicht bloß der wirklich realisirte. Mit Recht werden be-

21) Zeitschr. f. St.W. 1863. S. 23.

wohnbare und vermiethbare, aber vom Besitzer nicht bewohnte und nicht vermiethete Gebäude der Steuer unterworfen und ebenso Geldkapitalien, die aus Laune nicht rentirend gemacht werden. Nur darüber läßt sich streiten, ob dann nicht auch unbenützte Arbeitskräfte einer Steuer unterworfen werden sollten, die nach den Alters- und Gesundheitsverhältnissen einer bestimmten Person wohl verwerthet werden könnten. Die Consequenz spricht dafür; denn so gut unbenützte Kapitalnutzungen besteuert werden, können es auch ungenutzte Arbeitskräfte. Der Ausdehnung der Steuerpflicht auf die letzteren stellen sich aber schwere Bedenken entgegen. Manche Rentner, um welche es sich allein handeln kann, verwerthen ihre Kraft, wenn nicht ökonomisch so doch sonst nützlich zu öffentlichen ungelohnten Diensten oder literarisch beziehungsweise künstlerisch. Solche Leistungen sind eher zu fördern als zu erschweren oder durch Besteuerung zu bestrafen. Und dann ist die Arbeitskraft schwer, oft gar nicht zu constatiren.

§ 12. Mit dem Satz, daß nur das Einkommen die wahre Steuerquelle bilden könne, ist auch die Forderung begründet, daß eben nur das Einkommen, und nicht das Vermögen besteuert werde, und gilt dieselbe nicht blos für das Vermögen des Volks als Ganzes, sondern auch für das jedes Einzelnen. Wird die Forderung bei der Besteurung der Einzelnen erfüllt, so geschieht dies eben damit auch beim Volke, aber nicht umgekehrt. Es kann recht wohl geschehen, daß bei ungleichmäßiger Vertheilung der Steuern Einzelne durch dieselben gezwungen werden auch ihren Vermögensstamm anzugreifen, während das Volksvermögen im Ganzen erhalten ja noch gemehrt wird.

Die Forderung, daß nicht das Vermögen Quelle und Maßstab der Steuer sein solle, erleidet mehrfache Ausnahmen, theils scheinbare theils wirkliche. Eine scheinbare findet da statt, wo überhaupt die Steuer anstatt nach dem Maßstab des Einkommens nach jenem des Vermögens aufgelegt wird. Man geht dabei von der im Großen und Ganzen zulässigen Annahme aus, daß der Ertrag von Kapitalien diesen proportional, es also gleichgültig sei, ob man die Steuer in Procenten des ersteren oder der letzteren ansetze. Um aber auch den Arbeitsertrag zu treffen, muß man dann eine besondere Steuer einrichten oder man muß dafür durch Multiplication mittelst eines angenommenen Faktors eine Kapitalgröße fingiren, so daß man es durchweg nur mit solchen zu thun hat, und die Steuern einfach nach Verhältniß der Steuerkapitalien angesetzt werden (Baden).

Eine scheinbare Ausnahme findet auch bei der eigentlichen Vermögenssteuer statt, wenn durch solche das fundirte Einkommen höher getroffen werden soll als das unfundirte; denn dabei wird grundsätzlich nur eben dieses, nicht eine Verminderung des Stammvermögens beabsichtigt.

Eine wirkliche Ausnahme erkennen wir in der allgemeinen Erbschaftssteuer, indem durch diese zwar nicht das Volksvermögen wohl aber jenes einzelner Familien in einem bestimmten Zeitmoment vermindert wird. Indessen kann auch diese Abgabe als Einkommensteuer wirken und gerechtfertigt sein, wenn sie als nachträgliche oder vorhergehende Besteurung des Ertrags aus dem Vermögen auftritt: es wird dann auf einmal weggenommen, was früher oder später in Theilen des Ertrags hätte genommen werden können und sollen. Daß auf diesem Wege wegen des unregelmäßigen Eintretens des Steuermoments keine Gleichmäßigkeit der Besteurung erzielt werden kann, ist klar; solche Erbmassen, welche nach einem langen Zeitraum betroffen werden, kommen im Vergleich zu den in kürzerer Zeitfolge zur Steuer gelangenden gut weg; doch kann bei letzteren die Verminderung des Vermögens durch niedrigeren Ansatz der Steuer einiger Maaßen vermieden werden, wie das Beispiel von England beweist [22]). — Anders steht die Sache, wenn die Erbschaftssteuer nur bei Vererbung von Vermögen auf entferntere Verwandte und von Legaten mit hohen Procenten erhoben wird. Hier tritt wohl immer eine Vermögensminderung ein.

22) Nasse, Z. f. St. 1854. S. 65.

Die Rechtfertigung solcher Abgaben kann nicht in der Absicht, das Einkommen vorweg oder nachträglich zu besteuern, gefunden werden, sondern in der besonderen Leistung des Staates, welche sich in der Zulassung und im Schutz eines ausgedehnten Erbrechts kund giebt.

Eine Vermögensbesteurung kann ferner bei einzelnen Personen stattfinden, wenn von gewissen neuen Unternehmungen sehr hohe Concessionsgebühren erhoben werden. Auch diese mögen im einzelnen Fall als Vorwegnahme aus späterem Einkommen ihre Erklärung und Rechtfertigung finden.

Aehnlich verhalten sich hohe Besitzänderungsgebühren von Immobilien. Sind die Güterpreise überhaupt im Steigen, so nimmt die Steuer nur einen Theil des Gewinnes fort, den der Verkäufer erzielen könnte; sind sie im Sinken, so vermehrt sich der Verlust desselben; er büßt um so mehr an seinem Vermögen ein. Solche Abgaben entfernen sich oft weit von der theoretischen Forderung der Gleichmäßigkeit der Steuer und ihrer Beschränkung aufs Einkommen; sie geben Zeugniß von der Neigung des Fiskus überall zu nehmen, wo ein greifbares Vermögen in seine Machtsphäre kommt, wie es in diesem Fall durch die nothwendige öffentliche Beurkundung des Eigenthumswechsels geschieht. Bei Besitzänderungen durch Erbfall wirkt die Abgabe ähnlich einer Erbschaftssteuer, nur insofern besonders ungleich, als auf Schulden keine Rücksicht genommen zu werden pflegt.

Diese und ähnliche Fälle zeigen, in welcher Weise das Vermögen einzelner Wirthschaften steuerliche Zugriffe erfährt. In der Regel werden sie leicht ertragen und finden wenig Widerspruch, schon deshalb, weil sie jeweils nur Einzelne treffen, wobei die Nichtbetroffenen noch allenfalls mit Genugthuung sehen, daß der Staat Geld bekommt, ohne daß sie darunter leiden. Hie und da haben sich solche Abgaben auch wirthschaftlich eingelebt und finden ihre Ausgleichung im späteren Erwerb. Sie im Einzelnen aber sämmtlich zu rechtfertigen wird Niemand mit Erfolg unternehmen, wenn er sich nicht damit begnügt, die Thatsache der Staatseinnahme selbst als genügenden Rechtfertigungsgrund für jeden Zugriff anzusehen.

Für das Volk im Ganzen tritt eine Vermögensverminderung ein, wenn Bedürfnisse des Staats oder von Communen eine sehr hohe Steuer nothwendig machen. Ob diese unmittelbar vom Vermögen oder nach dem Einkommen erhoben wird, ist dann weniger von Bedeutung; denn auch im letzten Fall werden die Pflichtigen genöthigt, das Vermögen anzugreifen. Zum Verständniß des Vorgangs ist es aber wichtig, sich die Stellung zu vergegenwärtigen, in welcher sich die verschiedenen Arten des Vermögens befinden, und welche Folgen der Steuerzugriff für diese hat.

Eine Verminderung der Gebrauchsvorräthe und eines erheblichen Theils der Nutzkapitale, namentlich des Mobiliars, also von Schmucksachen, silbernem Tafelservice u. dergl. kann beschwerlich und ärgerlich sein, hat aber keine verderblichen Folgen für die Produktion. Diese treten ein, wenn das Erwerbskapital selbst vermindert wird; dann wird die Henne geschlachtet, welche die goldenen Eier legt. Von diesem ist das dem Zugriff zunächst zugängliche Kapital nur solches, welches in Geld besteht und mehr oder minder leicht in Geld umgesetzt werden kann, also das im Handel, der Industrie und der Landwirthschaft befindliche Betriebskapital. Solches kann unter Umständen in natura als Steuer abgegeben werden, z. B. Fouragevorräthe und Vieh während eines Kriegs. Das wird aber immer Ausnahme sein; in der Regel muß die Steuer in Geld erlegt werden. Die fixen Kapitale kommen als Steuergegenstand blos in so weit in Betracht, als sie verpfändet oder veräußert werden können. Da dies aber nur an Besitzer von umlaufenden Geldkapitalien erfolgen kann, die selbst schon in Anspruch genommen werden, so wird es meist darauf ankommen, wie weit man für diesen Zweck fremde Kapitale herbeizuziehen vermag.

Der Vorgang hat große Aehnlichkeit mit der Aufnahme von Schulden zur Deckung

eines außerordentlichen Bedarfs; nur daß man sich dabei nicht an die Steuerpflichtigen nach Maßgabe ihrer angenommenen Leistungsfähigkeit, sondern an solche Personen wendet, welche Geldvorräthe besitzen oder verhältnißmaßig leicht beschaffen können. Das Kapital des Volks wird dann auch vermindert; die einzelnen Wirthschaften werden jedoch in ihrer Produktionsfähigkeit geschont, wogegen sie hinfort die Zinsen und Tilgungsquoten der Schuld durch erhöhte Steuern aufzubringen haben. Bevor man das neuere Schuldenwesen kannte, wurden große Bedürfnisse regelmäßig durch Vermögenssteuern gedeckt und wenn dies, was ja möglich ist, heute wieder geschähe, so hätte man mindestens den Vortheil, daß die dadurch verursachte Vermögensminderung in Folge des größeren Eifers des Einzelnen, den Verlust einzubringen, rascher wieder ausgeglichen würde als bei dem jetzigen System der nachträglichen Schuldentilgung durch den Staat, welche erfahrungsmäßig gar zu gerne sistirt wird, sobald neue Bedürfnisse oder bloße Wünsche zu andrer Verwendung der dafür erforderlichen Mittel Veranlassung geben. Damit soll aber der Vortheil einer Schuldenaufnahme anstatt einer Vermögensverminderung mittelst der Steuer nicht geleugnet werden; die Schonung der Produktionsthätigkeit ist unter den heutigen Verhältnissen von außerordentlichem Werth. Noch weniger soll durch die Parallele einer derartigen Steuer mit der sich relativ leicht abwickelnden Schuldenaufnahme das durch erstere verursachte Unheil verkleinert werden. Wenn die Landwirthe ihren Viehstand, die Handels- und Gewerbtreibenden ihr Betriebskapital zum größeren oder geringeren Theil verlieren, dann sinkt mit diesem Vermögensverlust nothwendig auch die Produktion, damit die künftige Steuerfähigkeit der Pflichtigen und nothwendig auch die Einnahme des Staats.

Sind solche Unglückszeiten kurz, so werden sie, so schwer sie auch während ihrer Dauer sein mögen, doch verhältnißmäßig leicht überwunden. Auch die neueste Geschichte kennt Fälle, wo sehr starke Steuern mit erheblicher Vermögensverminderung von der Bevölkerung mit Resignation aufgebracht und der Schaden verhältnißmäßig schnell wieder gut gemacht wurde. Weit bedenklicher ist die Lage, wenn die Steuern dauernd das Einkommen schon bis an die Grenze des Möglichen in Anspruch nehmen, und bei jeder Mißernte oder Handelsstockung das Vermögen vieler Einzelwirthschaften ergriffen wird. Die unverkennbaren Kennzeichen eines solchen Zustands sind starke Steuerrückstände auch bei guter Verwaltung und bei im Allgemeinen vorhandener Willigkeit zu zahlen, häufige und zunehmende Executionen und Defraudationsfälle, Ausbleiben des erwarteten Mehrertrags bei Erhöhung der Consumtionsabgaben und Rückgang derselben bei gleichbleibenden Sätzen. Bei solchen Zuständen ist nur durch eingreifende Reduction der öffentlichen Ausgaben zu helfen, wenn völliges Siechthum des Staats oder gewaltsame Katastrophen vermieden werden sollen.

§ 13. Das zuletzt Gesagte führt von selbst zu der Untersuchung der Frage, wodurch eine Besteuerung mehr oder minder **drückend** wird. Bei der Complicirtheit der in Betracht kommenden Erscheinungen thut man am besten, sich eine der Zahl nach bestimmte Bevölkerung und ebenso eine bestimmte Steuersumme zu denken und nun zu prüfen, welche Momente verursachen, daß diese leichter oder schwerer getragen wird. Diese Momente sind folgende:

1) Der sich verändernde Reichthum eines Volks, also die Ergiebigkeit der Arbeit und der Kapitalnutzungen zusammen mit der Größe des Kapitals selbst. In dieser Beziehung möchten wir beispielsweise behaupten, daß Nordamerika trotz geringeren Kapitalvermögens wegen der größeren Ergiebigkeit seiner Arbeit und Nutzungen mehr Steuerkraft besitzt als England. Auch haben alle europäischen Staaten jetzt mehr Steuerkraft als vor einigen Jahrzehnten; denn ihr Kapital hat seitdem unzweifelhaft zugenommen. Zeitweise vermindert sich aber auch in Folge von Mißernten und Gewerbsstockungen die Ergiebigkeit

von Arbeit und Kapital und damit werden die vorher leicht zu ertragenden Steuern mehr oder minder drückend, wie bei uns in den jüngst verflossenen Jahren seit 1874.

2) Das zweite Moment ist das Maß der Entwicklung der Geld- über die Naturalwirthschaft oder, was das Gleiche ist, die stärkere Ausbildung der Arbeitstheilung in einem Wirthschaftsgebiet. Ein Volk kann relativ reich an Produkten sein und seine Bedürfnisse ausgiebig befriedigen und doch eine geringe Fähigkeit zur Aufbringung von Geldsteuern besitzen. Freilich könnte man die öffentlichen Organe auf Naturalsteuern verweisen, und sie sind bei dieser Lage auch gezwungen solche in Anspruch zu nehmen und dann die Beamten theilweise in Getraide und Holz zu remuneriren, Cavallerie aufs Land zu verlegen u. s. w.; aber die Naturalien sind nicht immer da verwendbar, wo sie erhoben werden, und ihre Ueberführung an entfernte Orte, wo sie verbraucht werden könnten, ist, wenn überhaupt möglich, jedenfalls kostspielig. — Das hier hervorgehobene Moment hat im Laufe der letzten Jahrzehnte sich besonders im östlichen Europa geltend gemacht und die Steuerkraft erhöht.

3) Das Dritte ist der Preis der Produkte und Arbeitsleistungen; denn nur diese bilden den Werth, woraus die Steuern in Geld erlegt werden. Sie kommen aber in doppelter Beziehung bei den Veränderungen der Steuerkraft in Betracht.

Erstlich können sich dieselben ändern durch den Verkehr. Ein Gebiet kann durch neue Wege oder Eisenbahnen oder durch Entstehen und die Vergrößerung einer nahen Stadt in eine Verkehrszone mit höheren Preisen kommen oder aus entgegengesetzt wirkenden Ursachen eine Erniedrigung seiner Produkten- und Arbeitspreise erfahren. Die Folge davon ist, daß der Landwirth und Gewerbtreibende, um die gleiche Steuersumme aufzubringen, etwas weniger oder mehr von seinen Produkten, der Arbeiter von dem Werth seiner Leistung hingeben muß, mit andern Worten, der Steuerdruck wird schwächer oder stärker empfunden. Aus diesem Grund erklärt sich die in den letzten Jahrzehnten eingetretene größere Leichtigkeit die Steuern aufzubringen in vielen Gebieten Europas.

Sodann können sich dieselben ändern durch Sinken oder Steigen des Geldwerths an sich. Man nimmt an, daß hierbei alle Preise der Dinge gleichmäßig steigen oder sinken, und findet eben darin das Erkennungszeichen für diesen Vorgang. Das ist nicht ganz richtig, weil das Eintreten eines derartigen Ereignisses den Verkehr und die einzelnen Produktionen in verschiedenem Maße ergreift; der vorher angegebenen Ursache von Preisveränderungen gegenüber kann man jedoch diese Annahme gelten lassen. Unzweifelhaft aber ist die Folge einer solchen Veränderung die entsprechende Verstärkung oder Erleichterung des Steuerdrucks. Ein Land mit Silberwährung z. B. bringt gegenwärtig eine bestimmte Steuer leichter auf als vor dem Uebergang mehrerer Territorien zur Goldwährung und der gleichzeitigen Zunahme der Silberproduktion, und ebenso verursacht in einem Gebiete mit veränderlicher Papierwährung jede Erhöhung des Papierkurses eine Erschwerung, jedes Sinken desselben eine Erleichterung der Steuer, die nur deshalb nicht immer entsprechend fühlbar wird, weil gleichzeitig andre Momente in entgegengesetzter Richtung wirken können.

§ 14. Zum Verständniß der **Wirkungen** der Steuern ist der nothwendige Ausgangspunkt die Thatsache der dadurch verursachten Verminderung des Geschäftsertrags oder des Einkommens, beziehungsweise des Vermögens selbst, also in der Folge gleichfalls des Einkommens, der Steuerpflichtigen. Ob diese Verminderung direkt erfolgt oder, wie bei den Consumtionsabgaben, indirekt durch Schwächung der Kaufkraft des Einkommens, ist zunächst nebensächlich. Immer erhebt sich gegen einen derartigen Eingriff in das gewohnte Einkommen und den dadurch gewährten Lebensgenuß das Streben der Betroffenen den Verlust wieder einzubringen. Hat dieses Streben keinen Erfolg, so bleibt es eben bei der Verkürzung der Bezüge und damit des Lebensgenusses oder der Möglichkeit Er-

sparnisse zu bilden und neues Vermögen zu sammeln. In vielen, ja wenn die Steuern noch nicht bis zur Grenze der Möglichkeit getrieben sind, und das Volk einen kräftigen Erwerbssinn zeigt, in den meisten Fällen wird sich das Streben mit Erfolg geltend machen, und dann zahlt das Volk die neue Steuer mit etwas vermehrter oder geschickterer Thätigkeit. Weit einschneidendere Veränderungen in der Wirthschaft z. B. die Reduction der gesetzlich erlaubten Arbeitsstunden in Fabriken wurden und werden, wenn sie nicht übertrieben auftreten, gleichfalls durch intensivere Thätigkeit ohne Schaden für die Produktion ausgeglichen. Insofern können neue Steuern, anstatt eine Last und ein Unglück zu sein, dauernd sogar zum Segen werden, indem sie die allgemeine Thätigkeit anregen und dadurch das Einkommen der Steuerpflichtigen selbst über die Steuer hinaus erhöhen. Nicht ganz mit Unrecht hat seiner Zeit Benzenberg die Erhöhung der Grundsteuer geradezu empfohlen, weil er davon eine Verbesserung des Zustandes der Landwirthe erwartete, und wie viel länger hätten wir auf manche Verbesserung in der Branntweinbrennerei, Zuckerfabrikation, Bierbrauerei warten müssen, hätte nicht die höhere Besteuerung ihrer Rohstoffe oder Fabrikate den Anstoß dazu gegeben. Sicherlich liegt in der Aussicht auf diese Wirkung neuer Steuern keine Veranlassung zum Leichtsinn der Gesetzgeber, wohl aber ein Grund der Hoffnung und des Trostes, wenn die Steuern unvermeidlich sind.

Sieht man aber von dieser Wirkung neuer Steuern ab und betrachtet dieselbe unter der Voraussetzung, daß sie auf dem Volke liegen bleiben, so muß man weiterhin unterscheiden, ob dieselben gleichmäßig aufgelegt werden oder nicht. Setzen wir den Fall, es gelänge, was vollständig nie gelingen wird, eine neue, sagen wir zehnprocentige, Steuer genau nach dem Einkommen aufzulegen; denn der Unterschied zwischen diesem Maßstab und den oben empfohlenen der Leistungsfähigkeit darf hier übersehen werden. Nun ist Jeder um 10 Procent in seinem Einkommen verkürzt und ist gezwungen, seinen Verbrauch einzuschränken oder weniger zurückzulegen. Auch im letzten Fall ist eine Verminderung des Ankaufs von neuen Produkten irgend welcher Art die Folge ebenso wie im ersten; denn das ersparte Geld bleibt nicht im Kasten, sondern wird zur Herstellung neuer Gebäude, Maschinen, Werkzeuge, zur Vermehrung des beweglichen Gewerbs- und Handelskapitals oder zur Verbesserung der Landwirthschaft verwendet; ob dies Alles durch den Sparenden selbst geschieht oder durch einen Dritten, der das ersparte Geldkapital von ihm entlehnt oder durch Tausch erwirbt, ist gleichgültig. Unter allen Umständen tritt eine Verminderung der Kaufkraft der vorhandenen Steuerpflichtigen ein, der jedoch nunmehr eine verstärkte Fähigkeit der Behörden entsprechen kann, Geld auszugeben. Wir sagen: entsprechen kann, nicht entspricht; denn nur dann wird dies der Fall sein, wenn das durch die neue Steuer zusammengebrachte Geld zum Ankauf von Diensten, Nutzungen und Produkten und zwar zunächst im Inland verwendet wird. In diesem günstigsten Fall ersetzt die neue Kaufkraft der Regierung oder Gemeindebehörde im Ganzen den Abgang derselben bei den Steuerpflichtigen. Aber im Einzelnen sind es dann doch nicht die gleichen Güter, die hinfort gekauft werden. Die zur Einschränkung genöthigten Personen werden ihren Minderverbrauch vorzugsweise auf gewisse entbehrliche Güter richten, während sie andere gleich stark, manche sogar stärker consumiren. Daß nun aber die neue Kaufkraft der Behörden gerade auf solche Dienste und Produkte sich richtet, welche von jenen weniger gekauft werden, daran ist nicht zu denken; es sind vielmehr ganz andere Güter, welche dadurch zum Verbrauch gelangen, möglicher Weise gerade solche, deren Verbrauch durch die besteuerten Personen unverändert bleibt oder steigt. Die Folge dieser Veränderungen im Gesammtverbrauch des Volks ist dort eine Erweiterung, hier ein Rückgang der Produktion und damit im Einkommen der betreffenden Producenten. Es bildet sich als Wirkung der Steuer eine neue Vertheilung des Einkommens heraus, und die der Annahme nach ur-

sprünglich gleichmäßige Belastung des Einzelnen wird thatsächlich zur ungleichmäßigen. Erst durch eine wiederholte richtige Einschätzung der neugebildeten Einkommensgrößen ließe sich eine Gleichmäßigkeit erzielen, bis eine neue Steuerveränderung sie wieder störte. Aus dem Gesagten geht aber hervor, daß wohl eine gleichmäßig aufgelegte Steuer denkbar erscheint, eine gleichmäßig wirkende jedoch nicht.

Ohne uns hier auf die Erörterung aller Möglichkeiten einzulassen, was schon der Raum verbietet, möchten wir doch noch die Aufmerksamkeit auf die Frage lenken, wie auch unter der Voraussetzung der Gleichmäßigkeit eine neue starke lokale Steuer wirkt. Zunächst werden dadurch die Löhne, Gewerbsgewinnste, Miethpreise rc. gedrückt. Aber Arbeiter und Gewerbskapitale sind zum großen Theile mobil; sie werden sich genöthigt und im Stande sehen, um ihres Erwerbs willen den Ort zu verlassen und sich der hohen Steuer zu entziehen, vor Allem solche, welche für weiteren nicht lokalen Absatz thätig sind oder unter auswärtiger Konkurrenz stehen. Die Zurückbleibenden für den Lokalabsatz thätigen Arbeiter und Unternehmer werden dann mit Erfolg ihre Löhne und Produktenpreise zu erhöhen suchen und sich dadurch in den Gleichstand mit den auswärts bestehenden Erwerbsmöglichkeiten setzen. Nur die Besitzer fixer Kapitale vermögen dies nicht oder blos ausnahmsweise; ihre Nutzungen und damit die Kapitalwerthe werden dauernd sinken und die ursprünglich gleichmäßige Steuer wird sich schließlich in dem Vermögensverlust der Eigenthümer solcher Kapitale als eine sehr ungleich wirkende herausstellen. Der Prozeß kann länger oder kürzer dauern; aber wenn nicht entgegengesetzt wirkende wirthschaftliche Momente, die mit der Steuer nichts zu thun haben, eintreten, so ist das Resultat unvermeidlich.

Werden neue Steuern ungleichmäßig aufgelegt, so fragt es sich, ob die Betroffenen dagegen zu reagiren im Stande sind. Es hängt dies ebenso von moralischen als wirthschaftlichen Momenten ab. Beispielsweise könnten direkte, indirekte Steuern und Gebühren zusammen den Beamtenstand schwer treffen, und doch bleiben nicht nur die dazu gehörigen Personen in ihrem Dienstverhältniß, sondern auch der Nachwuchs mindert sich nicht, vielleicht nicht einmal qualitativ, was am ehesten zu erwarten wäre. Aber wo irgend noch moralische Energie bei Ergreifung und Verfolgung des Lebensberufs besteht, werden die Betroffenen gegen die einseitige Belastung reagiren und auch über die entgegenstehenden wirthschaftlichen Schwierigkeiten Herr werden. Die Gegenwirkung geschieht dann immer nach dem bekannten, hier wenigstens als bekannt vorauszusetzenden ökonomischen Gesetz, wonach die Löhne und Gewinnste sich auszugleichen streben. Darnach werden die überlasteten Arbeiter entweder die Löhne zu erhöhen und auf ihren Dienstherrn oder den Unternehmer zu überwälzen mit Erfolg bemüht sein, oder, wenn das nicht angeht, weil die Dienstherrn lieber auf ihre Dienste verzichten und die Unternehmer die Preise ihrer Produkte nicht zu steigern vermögen, werden sie sich andern minder belasteten Thätigkeiten zuwenden, bis eine verhältnißmäßige Ausgleichung in den Lohnsätzen erfolgt ist. Daß dieselben schließlich mit Rücksicht auf die Steuer überhaupt an Sachwerth niedriger sein können als vorher, ist unverkennbar; nur eine entsprechend starke Auswanderung in minder hoch belastete Länder vermöchte dies zu hindern. Aber die Ausgleichung der durch die Steuer verursachte Ungleichheit ist erfolgt. Dasselbe findet bei den durch einseitige Besteuerung überlasteten umlaufenden gewerblichen und Handelskapitalen statt. Entweder gelingt es den Unternehmern, die Preise ihrer Produkte zu erhöhen und die Steuer auf den Käufer des Produktes zu überwälzen ohne Verminderung des Geschäftsumfangs, wie oft bei den Verbrauchsabgaben, oder die in den betroffenen Geschäften angelegten Kapitale werden andern Unternehmungen zugewendet, schließlich mit Minderung des Gewinns in diesen und Erhöhung in den verlassenen Gewerben, jedenfalls jedoch mit der Wirkung der Ausgleichung. Macht sich dann auch noch bei allgemein vermindertem Gewinnsatz im be-

lasteten Lande Auswanderung der betreffenden Kapitale geltend, dann kann sogar eine Ausgleichung zwischen den Gewinnsten im Inland und Ausland eintreten. Nur die fixen Kapitale können sich der Wirkung einer einseitigen Belastung gar nicht oder nur ausnahmsweise entziehen. Der Gewinn aus diesen wird in der Regel eine dauernde Verminderung erleiden. Hier tritt denn nothwendig eine neue Schätzung derselben nach Maßgabe des Verhältnisses zwischen dem Gewinn, den sie geben, zu dem durchschnittlichen Kapitalgewinn ein; es sinken die direkt oder indirekt betroffenen, in ihrem mittleren Gewinnsatz verkürzten, Kapitale in ihrem Werthbetrag bis zu einem Stand, wobei der mittlere Gewinnsatz wieder erzielbar ist. Auch hier findet somit eine Ausgleichung statt, nicht jedoch mittelst Ueberwälzung der Steuern auf den Consumenten des Produkts, auf andere Producenten oder auf Arbeiterlöhne, sondern dadurch, daß die Steuer den Werth des fixen Kapitals entsprechend vermindert und der augenblickliche Besitzer des Kapitals in seinem Vermögen Verlust erleidet; der nachfolgende Besitzer hat trotz der fortdauernden Steuerbelastung wieder den üblichen Gewinn. Ob dabei der betroffene Besitzer direkt belastet ist, wie etwa bei einer Grundrentensteuer, oder indirekt, indem eine Produktion überhaupt belastet wird, die Arbeiter jedoch und das umlaufende Kapital sich der Steuer zu entziehen vermögen, ist in Bezug auf die Wirkung derselben für den Besitzer des fixen Kapitals gleichgültig.

Wollten wir diese Wirkungen der Steuern weiter verfolgen, so würden wir die Betrachtung auf die einzelnen Steuern ausdehnen und in fremdes Gebiet übergreifen müssen. Allgemeiner Natur sind aber noch folgende Bemerkungen.

Ob eine Steuer sich nach längerem Bestehen von dem zunächst Betroffenen auf die Consumenten eines Produkts oder die Käufer einer Leistung übergewälzt hat, oder ob bei der Unmöglichkeit einer derartigen Ueberwälzung die Ausgleichung durch Werthminderung der fixen Kapitale wirklich schon eingetreten ist, läßt sich nicht immer bestimmt sagen. Die wirthschaftlichen Dinge ruhen nie; immer neue Momente kommen in Thätigkeit, die theilweise in gleicher Richtung wirken wie eine Steuer theilweise in entgegengesetzter. Die Steuern sind eben nur ein bestimmtes Moment neben vielen andern, die der Verkehr aufnimmt und verarbeitet. Hier nun die besondere Wirkung einer Steuer aus den complexen Erscheinungen herausschälen und sie im Resultat der einzelnen Wirthschaften nachweisen ist schwer und oft unmöglich. Ist besonders die Steuer nicht hoch, so wird eine Wirkung meist gar nicht erkennbar sein. Wer aber deshalb das Princip selbst zu leugnen unternimmt, der stellt sich in Widerspruch mit der ökonomischen Logik und verkennt unzweifelhafte und leicht zu beobachtende Thatsachen des wirthschaftlichen Lebens.

Beispielsweise kann man bestreiten, ob eine einseitige d. h. ohne entsprechende Kapitalrentensteuer aufgelegte Grundsteuer den Preis der Grundstücke in einem Land und zu einem gewissen Zeitpunkt herabgedrückt, mit andern Worten, ob sie die Natur einer Reallast angenommen hat oder nicht. Der Verfasser hat dies 1873 für Bayern in Uebereinstimmung mit Hermann, Veit u. a. bis zu einem gewissen Grad angenommen; Burkhart hat die entgegengesetzte Ansicht ausgesprochen. Aber das ist eben eine That, — keine Frage des ökonomischen Princips. Letzteres erkennt auch Burkhart an; nur die Agrarier pflegen es zu leugnen.

Sodann darf man aus der Thatsache, daß der Verkehr auch ungleichmäßig aufgelegte Steuern auszugleichen vermag, nicht den Schluß ziehen, daß es gleichgültig sei, ob man die Steuern so oder so auflegt. Es ist ein großer Unterschied, ob man etwa eine reine Einkommensteuer als Hauptabgabe einrichtet, mit oder ohne Verbindung mit einer Vermögenssteuer, oder Ertragssteuern beziehungsweise Consumtionsabgaben erhebt. Ganz ohne Rückwirkungen im Verkehr bleibt wohl keine Steuer, auch die reine Einkommensteuer nicht. Selbst abgesehen von der oben dargestellten Wirkung auf die Kaufkraft der Be-

troffenen und ihren Folgen für die Vertheilung des Einkommens, kann dieselbe Veranlassung werden zu einem erfolgreichen Versuch sie unmittelbar auf Andere zu überwälzen. Ein Industrieller z. B., dessen Geschäft im Aufblühen begriffen ist, mag recht wohl die ihm aufgelegte Steuer auf die Käufer seines Produktes schieben. Bei Aktienunternehmungen, welche diese Steuer zu zahlen gezwungen werden, wird dieselbe regelmäßig unter die Geschäftsauslagen gerechnet, die man selbstverständlich bemüht ist, im Preise des Produkts ersetzt zu erhalten. Unzweifelhaft aber hat gerade diese Abgabe am allerwenigsten die Eigenschaft, die Löhne und Kapitalgewinnste zu beeinflussen, während einseitige Grund- und Gewerbesteuern sie in hohem Maße besitzen, zu schweigen von den Consumtionsabgaben, bei deren indirekten Erhebung vom Producenten die gesetzgeberische Absicht und Voraussetzung ist, daß sie auf den Consumenten übergewälzt werden.

Das Dritte ist die Frage, ob und wie weit der durch die Wirkungen der Steuern verursachte ökonomische Zustand bei einer Aenderung, sei es Erhöhung oder Ermäßigung derselben, zu berücksichtigen ist. Wer sich nichts Anderes denken kann, als eine angeblich vom Recht und der Zweckmäßigkeit gebotene ideale Steuer, wird diese Frage schlechthin verneinen. Er wird also eine Grundsteuer einfach beseitigen, mag sie auch thatsächlich längst den Preis der Grundstücke ermäßigt haben und den augenblicklichen Besitzer nicht bedrücken, ebenso eine Häusersteuer, obgleich sie thatsächlich auf den Miether fällt oder gleichfalls den Häuserpreis ermäßigt hat; ebenso wird er Verbrauchssteuern aufheben, mögen sie auch sich vollständig eingelebt haben und in den Einkommensbezügen und Verbrauchsgewohnheiten der Betroffenen zum Ausdruck gekommen sein. Man kann auch nicht leugnen, daß radikale, tief einschneidende Veränderungen im Steuersystem eines Volks manchmal unvermeidlich sind. Aber eine conservative Politik wird davor so lange als möglich zurückscheuen und wird von dem Bestehenden erhalten, was sich mit dem Neuen irgendwie verträgt. Sie wird Steuerermäßigungen vielmehr da eintreten lassen, wo der augenblickliche Zustand einer Volksklasse oder eines Gewerbs am dringendsten eine Verminderung der Belastung verlangt und Erhöhungen dort anbringen, wo der Druck relativ am geringsten ist und eine neue Belastung am ehesten erträglich erscheint. Dabei wird es nicht nöthig oder auch nur zuläßig sein, die ideale Tendenz, das Steuersystem möglichst einheitlich und gerecht zu gestalten, außer Augen zu lassen. Derartige Aufgaben zu lösen ist eine schwere aber auch eine schöne, eines Staatsmanns würdige Aufgabe.

III. Arten, System und Verwaltung der Steuern.

§ 15. Je nach dem Standpunkt, von dem aus man die Steuern betrachtet, ergeben sich mehrere Unterscheidungen derselben.

a) Sieht man auf den in Anspruch genommenen Gegenstand, so unterscheidet man Geld- und Naturalsteuern. Zu den letzteren darf man die Dienste nicht rechnen, welche die Staatsangehörigen als Geschworene, als Mitglieder von Gesetzgebungs- und Verwaltungskörpern, als Soldaten leisten, wenn und so weit sie unbelohnt sind; denn das sind keine Abgaben aus dem Vermögen des Volks, wenn sie auch mit wirthschaftlichen Opfern verbunden sind. Auch stellen sich dieselben nicht als Mittel für die Erfüllung der öffentlichen Zwecke dar, sondern sie erfüllen dieselben unmittelbar. Wohl aber muß man solche Dienste, Nutzungen und Produkte dazu rechnen, welche anstatt sonst nöthiger Geldabgaben als Mittel für die öffentlichen Bedürfnisse gegeben werden, also beispielsweise Wohnungsnutzungen und Produkte, soweit sie ungelohnt sind, für einquartiertes Militär, für Arme, bis unlängst auch manchmal für Schullehrer, Fuhren und Arbeiten zu öffentlichen Wege- und Häuserbauten, für welche letztere hie und da nach Belieben von den Pflichtigen, anstatt sie in natura zu leisten, Geldzahlungen gegeben werden können. In wenig entwickelten Ländern kommen Naturalsteuern noch heute in größerem Umfang vor,

auch in Form von Produkten, die nicht als solche verwendbar sind, sondern erst verkauft werden müssen, um für die öffentliche Verwaltung brauchbare Mittel zu liefern. In den heutigen europäischen Staaten kommen die letzteren nicht mehr vor; sie sind gänzlich durch Geldzahlungen ersetzt. Doch scheint es nicht richtig, nur diese als Steuern zu bezeichnen und sämmtliche Naturalleistungen von diesem Begriff auszuschließen.

b) Sieht man auf die Stellung des Pflichtigen zu den ihm auferlegten Abgaben, so unterscheidet man Personal- und Realsteuern oder Subjekts- und Objektssteuern. Bei diesen tritt die steuernde Person nur als der zufällige Besitzer oder Vertreter eines pflichtigen Objekts, — Grundstück, Haus, Gewerbe — auf, während bei jenen die Person als solche nach ihrer angenommenen Leistungsfähigkeit, wenn auch mit Beziehung auf einen bestimmten Besitz, getroffen wird. Nahe verwandt mit dieser Unterscheidung ist die zwischen Einkommens- und Ertragssteuern. Jene sind immer Personalsteuern; diese gehören an sich zu den Abgaben vom Objekt. Werden jedoch bei der Einschätzung des Ertrags die auf demselben ruhenden Lasten mit Einschluß der Schuldzinsen berücksichtigt, so nehmen sie die Eigenschaft von Subjekts- oder Personalsteuern an. Den letzteren werden auch die Steuern von denjenigen Erträgen zugerechnet, welche ihrer Natur nach ganz oder sehr überwiegend nichts Anderes als Einkommen sind, nämlich die Kapital- und Arbeitsrentensteuer. — Vermögenssteuer können nach ihrem Zweck und ihrer Veranlagung ebenso Personal- wie Realsteuern sein. — Die steuerartigen Gebühren mit Einschluß der Verkehrssteuern sind überwiegend Objektssteuern; einzelne derselben wie z. B. die Erbschaftssteuer mit je nach dem Grad der Verwandtschaft verschieden hohen Sätzen und mit Befreiung der kleinen Beträge, können nur als Subjektssteuern aufgefaßt werden.

Von größter praktischer Wichtigkeit ist der Unterschied zwischen Ertrags- und Einkommensteuern. Schon oben wurde bemerkt, daß die Summen der reinen Erträge und der Einkommensbezüge in einem isolirten Lande identisch seien, daß aber in einem von andern Gebieten umgebenen Lande mit gegenseitigem persönlichen und wirthschaftlichen Verkehr Erträge des einen Landes Einkommen des andern bilden, sodann daß überall Theile des reinen Ertrags eines Geschäfts in Folge von Schuldverbindlichkeiten des Unternehmers Einkommen dritter Personen sein können. Aus dem Ersteren entspringt die Möglichkeit von Doppelbesteurungen und Steuerfreiheiten; aus dem Letzteren geht hervor, daß verschuldete Geschäftsunternehmer verhältnißmäßig immer höher belastet werden als schuldenfreie. Beide Uebel wachsen, je mehr der Verkehr zwischen den verschiedenen Ländern zunimmt, und je allgemeiner die Benützung fremden Kapitals bei der Produktion wird. Man kann deshalb mit größter Bestimmtheit voraus sagen, daß Objektssteuern, wie sie sich in den Ertragssteuern darstellen, mehr und mehr zu Personalsteuern werden umgeändert werden, mag dies nun durch einfachen Uebergang zur Einkommensteuer geschehen oder durch Umbildung der Ertragssteuern in einer Weise, wodurch sie dieser ähnlich wirken.

c) Je nach der Veranlassung, welche das Gesetz für die Feststellung einer Steuerpflicht nimmt, lassen sich Steuern vom Besitz und von Handlungen unterscheiden. Zu den ersteren gehören die Ertrags-, Einkommens-, Vermögenssteuern, zu den letzteren die meisten Verbrauchsabgaben und sämmtliche steuerartige Gebühren mit Einschluß der Verkehrssteuern. Von den Verbrauchssteuern sind die Abgaben von der Wohnung, vom Mobiliar, von Pferden u. dergl. Besitzsteuern; Zölle und Accisen sind regelmäßig Abgaben von Handlungen, die Jemand vornimmt z. B. von der Einführung eines zollpflichtigen Gegenstandes, vom Brechen des Malzes, vom Akt des Einmaischens und dergleichen mehr. Ebenso beziehen sich sämmtliche Gebühren im weitesten Sinn des Worts auf Handlungen, welche eine Person thut oder erleidet. Die Beurkundung einer Eigenthumsübertragung, der Eintrag einer Schuldforderung ins Hypothekenbuch, die Ausstellung einer Quittung oder

eines Wechsels, der Antritt einer Erbschaft, die Ausgabe eines Werthpapiers sind solche zur Erhebung einer Abgabe veranlassende Handlungen, mag diese nun Steuer, Stempel, Taxe oder Sportel heißen.

d. Eine weitere Unterscheidung ergiebt sich, wenn man die ökonomische Stellung eines Pflichtigen ins Auge faßt, je nachdem derselbe eine Einnahme — Ertrag oder Einkommen — hat oder einen Aufwand zum Zweck der Befriedigung seiner Bedürfnisse macht. Darauf beruht der Gegensatz von Schatzungen und Verbrauchs- oder Aufwandsteuern. Unter der Voraussetzung, daß der Verbrauch mit der reinen Einnahme eines Subjekts übereinstimmt, könnte man ebensogut jenen wie diese zum Maßstab der Steuer nehmen. Durch verschieden hohe Belastung der einzelnen Verbrauchsgegenstände ließen sich dabei die Einkommen je nach ihrer Größe verschieden treffen. Aber die Voraussetzung trifft in der Wirklichkeit nicht zu, weil Viele ihr Einkommen nicht ganz verbrauchen und Andere aus Leichtsinn, absichtlich oder aus Noth ihr Vermögen verzehren. Zur Durchführung einer allgemeinen Aufwandsteuer würde ferner erforderlich sein, die für die eigene Consumtion erzeugten Produkte zu constatiren und bei jedem Erwerb eines fremden Produkts zu unterscheiden, ob derselbe zum Zweck der Consumtion oder der weitern Produktion stattfindet, was als unmöglich erscheint. Der bezeichnete Gegensatz hat also nicht die Bedeutung eines verschiedenen, im Uebrigen gleich berechtigten Maßstabs für die Beiziehung der Einzelnen zu den öffentlichen Lasten, sondern drückt nur den Angriffspunkt aus, bei welchem man die Steuer ansetzt.

e. Nach der Art der Erhebung unterscheidet man direkte und indirekte Abgaben. Erstere werden von der Person erhoben, von der sie der Annahme nach getragen werden sollen; letztere erhebt man von einer Person, von der man annimmt, daß sie dieselbe auf andere Personen überwälzen werde, die man eigentlich treffen will, so daß also der zunächst Besteuerte die Steuer nur vorschießt. Diese Annahme ist keineswegs immer begründet; denn die direkt erhobenen Abgaben können gleichfalls auf Andere übergewälzt werden und indirekt erhobene auf den unmittelbar Betroffenen liegen bleiben.

In etwas anderm Sinn nennt man gegenwärtig allgemein sämmtliche Schatzungen, gleichviel ob Personal- oder Realsteuern, ob Einkommens-, Vermögens- oder Ertragssteuern, direkte, die Verbrauchs- oder Aufwandsteuern, zuweilen auch die steuerartigen Gebühren und Verkehrssteuern, indirekte. Allerdings trifft dies nicht genau zu. Es werden Schatzungen auch auf indirektem Wege erhoben z. B. die englische Einkommensteuer von der Grundrente beim Pächter, von Leihkapitalrenten beim Schuldner, in Bayern früher die Steuer von grundherrlichen Gefällen beim Grundbesitzer; andererseits sind die sogenannten Luxussteuern meistens direkte, und selbstverständlich sind Accisen und Zölle immer direkte Abgaben, wenn der besteuerte Producent mit dem Consumenten die gleiche Person ist. Aber die Bezeichnung rechtfertigt sich dadurch, daß sehr überwiegend die Schatzungen direkt, die Aufwandsteuern indirekt erhoben werden. Denominatio fit a parte potiori.

f. Endlich unterscheidet man mit Rücksicht auf die Art der Beischaffung eines Steuerbetrags Repartitions- und Quotitätssteuern. Bei ersteren sind die zu erhebende Summe und der zu besteuernde Gegenstand, beziehungsweise die zu treffenden Personen mit dem Maße ihrer Steuerfähigkeit gegeben. Durch Umlegung jener auf diese wird der Steuerfuß gefunden. Bei den letzteren ist der Steuerfuß gesetzlich gegeben und werden die zu besteuernden Personen oder Gegenstände als bekannt vorausgesetzt, und darnach wird ein bestimmter mehr oder minder zutreffender Ertrag erwartet. Beispielsweise wurde die 1861 veranlagte Grundsteuer in Preußen auf 10 Millionen Thaler festgesetzt und wurde darnach der Steuerfuß durch Umlegung dieser Summe auf den katastrirten Reinertrag der Grundstücke gefunden. Dagegen ist dort die classifizirte Einkommensteuer quotisirt. Für den Ausdruck Repartitionssteuer braucht man neuerdings in der Preußischen parlamenta-

rischen Sprache den Ausdruck contingentirte Steuer. Der ganze Unterschied hat mehr in staatsrechtlichen und politischen Momenten seine Veranlassung als in steuerökonomischen und erstreckt sich ausschließlich auf die direkten Abgaben. Auf dem Gebiete der indirekten kommt ein verwandter Gegensatz zu Tage, indem man von gewissen steuerpflichtigen Personen oder Personengruppen Pauschsummen oder Aversen anstatt der gesetzlichen Abgabe von den einzelnen Gegenständen oder Handlungen erhebt. Es geschieht dies immer zu dem Zweck, um die Kosten und Schwierigkeiten der Steuererhebung zu vermindern oder einen Ersatz für solche Abgaben zu erhalten, welche an gewissen Orten gar nicht erhoben werden. Für Letzteres sind die Zollaversa von außerhalb der Zolllinie liegenden Ortschaften ein Beispiel, für Ersteres das Kesselgeld bei der Branntweinsteuer oder die Erhebung einer bestimmten Geldsumme von den Metzgern eines Orts anstatt von jedem geschlachteten Thier bei der Schlacht- oder Fleischsteuer.

§ 16. Der Begriff Steuersystem wird in doppeltem Sinne gebraucht. Einmal bezeichnet man damit diejenige Steuer oder Gruppe von Steuern, welche nach einem bestimmten eigenthümlichen Maßstab die Pflichtigen treffen; in diesem Sinne spricht man von einem System der Ertragssteuern, der Einkommens-, der Consumtionsbesteurung. Sodann spricht man von dem Steuersystem eines Landes und begreift damit die Gesammtheit der Abgaben, wodurch der Staat und die Communen die nothwendigen Einnahmen von den Unterthanen erhalten, auch wenn dieselben gleichzeitig von den verschiedensten Standpunkten aus ergriffen werden.

Wenn man mit Hervorhebung des Begriffs System von einem richtigen Steuersystem verlangt, daß es einheitlich und logisch nach einem bestimmten Princip durchgeführt sei, so giebt es wohl einzelne Steuern und Steuergruppen, die den Namen eines solchen verdienen, schwerlich aber ein Land, das sich desselben rühmen könnte. So vielfache und durchgreifende Anstrengungen zur Einrichtung einer idealen Besteurung gemacht wurden, so entstanden doch und entstehen überall die Steuern aus bestimmten Bedürfnissen und können sich den Einflüssen des Moments und der gegebenen historischen Verhältnisse nicht entziehen. Deshalb zeigen die Systeme allerwärts mehr oder minder starke innere Widersprüche. Zum Glück kommt es aber auch in erster Linie auf die logische Consequenz und ideale Durchführung der Steuern nicht an, sondern vielmehr darauf, ob das System seine Hauptschuldigkeit thut, die nöthigen öffentlichen Einnahmen zu liefern, und ob es mit den Bedürfnissen und Gewohnheiten der Pflichtigen genügend harmonirt. Dies kann aber auch bei Einrichtungen der Fall sein, die voll innerer Widersprüche und Verstöße gegen das logisch Richtige sind. Auch darf man bei Beurtheilung gegebener Verhältnisse nie vergessen, was oben über die Wirkungen der Steuern gesagt wurde, daß der wirthschaftliche Körper des Volks sich dem System anpaßt, und daß eine an sich mangelhafte Einrichtung, die anfänglich vielleicht als unbillig und sogar als drückend empfunden wurde, mit der Zeit erträglich wird, nicht weil sie an sich besser wurde, sondern weil man sich in dieselbe eingelebt hat.

Immerhin lassen sich jedoch gewisse allgemein gültige Forderungen aufstellen, wonach ein Steuersystem einzurichten und zu beurtheilen ist. Dieselben gestalten sich verschieden, je nachdem man sich auf den Standpunkt des Steuerärars oder des zahlungspflichtigen Volks stellt; meistens jedoch stimmen die Interessen beider Theile überein.

Dies ist namentlich bei der Forderung der Fall, die wir billig als die erste an die Spitze stellen, daß nämlich die einzelnen Steuern und das ganze System gerecht seien. Was von idealem Standpunkt aus in dieser Richtung zu verlangen sei, darüber ist im ersten Abschnitt gehandelt worden. Hier ist nur wiederholt darauf hinzuweisen, daß das scheinbar Gerechte nicht immer das wirklich Gerechte ist, und sodann, daß auch die Forderung der Gerechtigkeit, so sehr sie ihrer Natur nach als eine absolute angesehen und be-

handelt zu werden verlangt, im Steuerwesen doch nur eine relative ist, indem auch sie sich dem allgemein gültigen Gesetz zu unterwerfen hat, wonach die Mittel im richtigen Verhältniß zum Zweck stehen müssen. Setzen wir den Fall, es handle sich bei Einrichtung einer neuen Grundsteuer um die Frage, ob die Grundrente direkt ermittelt werden oder ob man nur die mittleren Preise der Grundstücke erheben und darnach die Steuer auflegen soll. Es zeige sich bei den Verhältnissen des Landes, daß jenes Verfahren zwar immer noch keine vollkommen zutreffende aber doch eine genauere und damit gerechtere Veranlagung der Grundstücke möglich mache. Weiter jedoch zeige sich, daß ersteres nur durch eine Arbeit mehrerer Jahre und mit einem Aufwand von Millionen, letzteres in kurzer Frist und mit geringen Kosten durchführbar ist, daß also dort, um die Zinsen und die Amortisation der Katasterkosten aufzubringen, die Steuer alsbald höher angesetzt werden muß. Billig wird man nun Bedenken tragen, das zu gerechteren Ergebnissen führende Verfahren zu wählen, weil dann höchstens die nach der ungenaueren Steuerveranlagung zu niedrig Eingeschätzten mehr, die zu hoch Eingeschätzten nicht weniger zu zahlen haben werden, im Ganzen aber mehr Steuern erhoben werden müssen, während eine vollkommen richtige Einschätzung auch bei dem technisch besseren Verfahren doch nicht erreichbar erscheint. Gewiß ist die relative Ungerechtigkeit des ungenauen Einschätzungsverfahrens ein Uebel; aber mehr Steuer zahlen müssen ist auch ein Uebel und möglicher Weise das größere.

Eine zweite Forderung, die zunächst im Interesse des Aerars liegt, ist die, daß die Kosten der Erhebung im Verhältniß zum Ertrag gering seien. Es ist nicht weniger thöricht, Steuern einzurichten, welche für ihre Veranlagung, Erhebung und Controle einen relativ hohen Aufwand erfordern, als wenn im Privatleben ein kostbarer Geldbeutel oder Schrank angeschafft wird, in den man wenig hineinzustecken hat. Alles Geld, was für die Steuerverwaltung im weitesten Sinn verausgabt wird, muß selbst durch Steuern aufgebracht werden. Eine einzelne Steuer und ein ganzes System derselben mag deshalb in manchen andern Beziehungen Mängel haben; ist die Abgabe wohlfeil einzubringen, so ist dies ein Vortheil, der gar manche Fehler zudeckt, die sie sonst haben mag.

Damit hängt die dritte Forderung zusammen, die gleichfalls zunächst die Verwaltung angeht, daß eine Steuer wenig Veranlassung gebe zu Defrauden Seitens der Pflichtigen und Betrügereien der Erhebungsbeamten. Zu den schlimmen Folgen, welche aus der Bekämpfung dieses Uebels für die Kosten der Controle entstehen, tritt hier noch das größere Uebel einer mehr oder minder allgemeinen Verschlechterung der Sitten und einer Gefährdung der moralischen Autorität der Regierungsbeamten.

Im Interesse der Einfachheit und Wohlfeilheit der Verwaltung und der Pflichtigen liegt es viertens, lieber wenige aber viel eintragende Steuern zu haben als eine große Zahl derselben mit kleineren Erträgen. Je mehr einzelne Steuern, an um so mehr Punkten werden die Pflichtigen in ihrer freien Bewegung und Lebensannehmlichkeit gestört, und um so theurer wird die Verwaltung.

Fünftens soll ein gutes Steuersystem nicht nur die momentan nöthigen Mittel für den Staatshaushalt in ausreichendem Maße liefern, sondern auch die Fähigkeit haben den mit der Zunahme der Bevölkerung und dem Anwachsen der öffentlichen Bedürfnisse regelmäßig steigenden ordentlichen Staatsbedarf zu decken, ohne immer wieder neue Einrichtungen oder Steuererhöhungen nöthig zu machen.

Sechstens soll es die Möglichkeit geben, die Einnahmen in der nöthigen Größe möglichst gleichmäßig zu gewinnen. Sehr starker Wechsel in den Einnahmen hat immer etwas Bedenkliches. Er führt leicht dazu, in guten Jahren vermeidbare Ausgaben zu machen, die das Budget dauernd belasten, und wofür dann beim Rückgang der Einnahmen die Mittel zur Deckung fehlen. Erfahrungsmäßig entschließt man sich dann in schlechten Jahren um so leichter, für den ordentlichen Bedarf Schulden zu machen in der Hoffnung,

sie bei wiederkehrender Fluth in den Einnahmen abzuzahlen, was ebenso erfahrungsmäßig dann oft nicht geschieht. Große Staaten sind in dieser Beziehung besser gestellt als kleinere, weil dort die veränderlichen Momente sich leichter ausgleichen, und ebenso sind Staaten mit wenig privatwirthschaftlichem Erwerb, besonders aus Forsten und Eisenbahnen, besser daran als solche in entgegengesetzten Verhältnissen, weil derartige Einnahmen selbst großen Schwankungen unterliegen. Hat man denn neben solchen privatwirthschaftlichen Einnahmen noch Steuern mit sehr veränderlichem Ertrag, dann ist es schwer, den öffentlichen Haushalt dauernd in Ordnung zu erhalten.

Andrerseits liegt es siebentens im Interesse der Finanz Steuern zu besitzen, die im Fall der Noth leicht erhöht, im entgegengesetzten Fall ermäßigt werden können, somit beweglich sind. Auch das Interesse der Pflichtigen erfordert dies. Alle Steuererhöhungen werden von den Pflichtigen als ein Uebel, alle Ermäßigungen als eine Wohlthat empfunden. Jenes Uebel steigert sich aber, wenn die Steuern ungleichmäßig angelegt sind und jede Erhöhung die ungleiche Belastung der Einzelnen noch erheblich verstärkt, wie z. B. bei den Ertragssteuern schon wegen der Nichtberücksichtigung der Schulden geschieht. Andrerseits können Ermäßigungen für den Einen kaum spürbar sein, für den Andern eine gänzlich unmotivirte Vermehrung seines Vermögens zur Folge haben. Wo das Steuersystem der Art ist, wird ein vorsichtiger Gesetzgeber ebenso Erhöhungen wie Ermäßigungen der Steuer möglichst vermeiden müssen; aber zu wünschen sind Einrichtungen, die Beides relativ leicht ermöglichen.

Achtens verlangen die Pflichtigen mit Recht, daß eine Steuer ihren Gewerbfleiß nicht störe und ihnen nicht mehr Opfer auferlege als den öffentlichen Kassen zu Gute kommt. Auch für das Aerar gilt diese Forderung, weil jede Störung der productiven Volksarbeit die Steuerkraft der Pflichtigen vermindert. Dagegen wird beispielsweise gefehlt, wenn die Pflichtigen genöthigt werden, viele Zeit zu verlieren, um ihre schuldige Steuer zu entrichten, wenn eine Abgabe sich durch einen erheblichen Zinsbetrag steigert, wenn Industrieen durch die Belastung unmöglich gemacht werden, wenn brauchbare Stoffe in Folge der Steuer vernichtet werden müssen, wie das bei zollpflichtigen Waaren der Fall sein kann, deren Werth durch Havarie außer Verhältniß zum Zoll sinkt, oder bei der Branntweinbrennerei, wenn die überschäumende Maische verloren gegeben werden muß, und dergleichen mehr.

Mit der Forderung einer möglichst gerechten Belastung und einer Schonung der Arbeit des Volks hängt neuntens das Verlangen zusammen, solche Steuern zu wählen, welche diejenigen wirklich belasten, die man treffen will, und sich nicht leicht auf andere Personen überwälzen. Beispielsweise ist es ein Fehler in einem Lande und zu einer Zeit, wo starke Nachfrage nach Leihkapitalen ist, diese einer hohen Steuer zu unterwerfen, weil dieselbe dann sicher den Schuldner trifft. Allerdings wissen wir, daß der Verkehr, der solche Verschiebungen der Steuerlast hervorbringt, auch manche Ungleichheit wieder ebnet; aber Alles vermag er nicht auszugleichen, und ein Uebel bleibt es unter allen Umständen, wenn man für Fehler, die man macht, auf die heilende Kraft des Verkehrs rechnen muß.

Zum Zehnten muß man im Interesse eines guten Systems verlangen, daß die Steuern ohne große persönliche Belästigung der Pflichtigen erhoben werden, also lieber indirekt als direkt, ohne allzuhäufige und ins Einzelne gehende Deklarationen mit oder ohne eidliche Bekräftigung derselben, ohne Nöthigung Vermögensausweise vorzulegen, ohne Haussuchungen, ohne fortwährende Beaufsichtigung der industriellen Vorgänge und dergleichen Dinge, die den Pflichtigen oft mehr verdrießen als die Steuerzahlung selbst. Vermeiden lassen sich derartige Controlmaßregeln vollständig nie, und es ist ganz Recht, wenn man Defraudationsversuchen strenge entgegentritt; denn Betrügereien sind nicht deshalb weniger verwerflich, weil sie zum Nachtheil des Staats oder der Commune geschehen.

Aber Abgaben, bei denen sich solche Maßregeln vermeiden oder in engen Grenzen erhalten lassen, haben dadurch immer einen relativen Vorzug vor denen, wo dieselben unvermeidlich sind.

§ 17. Der Gedanke, den ganzen öffentlichen Bedarf mittelst einer einzigen Abgabe beizuschaffen, ist mehrfach aufgetaucht. Bekannt ist der Vorschlag der Physiokraten, zu diesem Zweck eine Grundsteuer zu wählen. Sie glaubten fälschlich, nur die Urproduction ergebe ursprüngliches Einkommen, alle andern Klassen der Volkswirthschaft bezögen nur abgeleitetes; indem man also jene besteure, treffe man auf die kürzeste Weise Alle und zwar genau nach der Proportion ihrer Bezüge. Sie dachten, es sei gerade so, als wenn man einen Mann besteuert, der mehrere gesonderte Familien zu erhalten hat; die Verminderung des Einkommens desselben muß dann auch zur proportionalen Verminderung des Einkommens der letzteren führen. Indem man aber erkannte, daß die Industrie und der Handel gleichfalls ursprüngliches Einkommen gewähren, fiel auch jene Idee zu Boden. Wäre die Grundsteuer als einzige Abgabe wirklich eingeführt worden, so hätte sie schließlich zu nichts Anderem führen können, als zu einer Confiscation der gesammten Grundrente, etwa mit Einschluß der Hausbodenrente, und damit zu einer enormen Vergrößerung des Domaniums, von dessen Rente die öffentlichen Bedürfnisse ihre Befriedigung finden konnten. Doch ist es nicht der Mühe werth, diesen Gedanken weiter zu verfolgen, welcher Jedem als unmöglich erscheinen muß, der das Privateigenthum überhaupt und auch jenes an Grund und Boden heilig achtet.

Eine andere häufig ausgesprochene Idee geht auf Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer als einziger Abgabe, etwa mit Hinzufügung einer Vermögenssteuer zur stärkeren Belastung des fundirten Einkommens. Man darf diesen Gedanken nicht so vollständig verwerfen, wie es oft geschieht, schon deshalb, weil man in mehreren Cantonen der Schweiz diesem System wenigstens sehr nahe gekommen ist. Bei geringem Staatsbedarf, welcher die untern Klassen des Volks zu schonen gestattet, kann dasselbe wohl bestehen. Sobald aber der öffentliche Bedarf größer geworden ist, wird sich die Idee als unausführbar darstellen. Es wird nie gelingen, die niedern Klassen und wenig Vermögenden — und das wird immer die ungeheure Mehrzahl der Pflichtigen sein —, überhaupt auf direktem Wege in dem erforderlichen Umfang zu den Staatslasten beizuziehen; und ebenso wächst bei den Vermöglichen mit der stärkeren Belastung der Widerwille gegen eine solche Steuer und das Streben sich ihr zu entziehen. Was jeder einmal als Einkommen hat, das möchte er möglichst unvermindert behalten und genießen; denn davon hängt seine bürgerliche Stellung und seiner Familie ökonomische Sicherung ab. Alles dagegen, was ihm auf dem Wege dahin abgenommen wird, empfindet er mehr wie eine Erschwerung zum Einkommen zu gelangen, als unmittelbar wie eine Verkürzung des letzteren. Und auch der Vermögliche zahlt lieber indirekt als direkt. Dann sollten auch die eifrigen Vertreter dieser Idee sich die Bedenken vergegenwärtigen, welche sich jedem Uebergang aus dem bestehenden System in ein anderes entgegenstellen.

Ohne eine Vielheit von Steuern, die das ganze Vermögen und wirthschaftliche Thun des Volkes von jeder passenden Stelle aus angreifen, ist in den jetzigen großen europäischen Staaten der öffentliche Bedarf nicht aufzubringen. Betrachtet man aber die Steuern in Beziehung auf die oben aufgestellten Regeln, so erkennt man, daß sie denselben in sehr verschiedenem Maße entsprechen.

Es ist nicht unsere Aufgabe, die einzelnen Steuern zu besprechen; wohl aber mögen einige allgemeine Bemerkungen über die großen Steuergattungen und deren Anspruch auf das Lob Platz finden, den Forderungen an ein gutes Steuersystem zu entsprechen. Als solche Gattungen lassen sich die Verbrauchsabgaben, die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Ertragssteuern und die steuerartigen Gebühren sondern.

Die **Verbrauchsabgaben** haben, wenn sie auf Gegenstände der großen Consumtion gelegt sind, den entscheidenden Vortheil, daß sie viel [23]) einbringen, in Folge der indirekten Erhebung ohne Belästigung der eigentlich Zahlenden erhebbar sind, und daß ihr Ertrag mit der Bevölkerung und ihrem Reichthum von selbst anwächst. Aber sie haben den Nachtheil, daß sie in der Mehrzahl viel Erhebungskosten und Kampf mit der Defraudation verursachen, in ihrem Ertrag meistens wechseln, wenig beweglich sind, den minder Vermöglichen verhältnißmäßig zu stark belasten, daß bei ihrer Einführung auf ihre Ueberwälzung von dem unmittelbar Betroffenen auf die Consumenten gerechnet wird, die sich nicht immer alsbald vollzieht, endlich daß sie, auf Roh- und Hülfsstoffe und Halbfabrikate gelegt, den Gewerbfleiß erheblich schädigen können.

Die **Ertragssteuern** haben den Vortheil, daß sie eine sichere, nahezu unveränderliche Einnahme liefern, in ihren wichtigsten Arten keine Defrauden zulassen und einmal durchgeführt wenig Erhebungskosten verursachen. Dagegen haben sie den Nachtheil, daß sie nicht der Bevölkerung entsprechend zunehmen, sehr wenig beweglich sind, daß sie wegen der Nichtberücksichtigung der Schulden die Einzelnen sehr verschieden belasten und sich durch den Verkehr oft anders vertheilen, als bei ihrer Auflegung beabsichtigt ist.

Die **allgemeinen Einkommen- und Vermögenssteuern** liefern eine wenig wechselnde Einnahme und lassen, weil sie in der Regel den Besteuerten wirklich treffen, leicht eine Erhöhung und Ermäßigung zu.

Gut angelegt treffen sie die Pflichtigen verhältnißmäßig am gerechtesten; sie verursachen wenig Erhebungskosten und bringen mit der Bevölkerung und ihrer Wohlhabenheit steigende Einnahmen; auch stören sie den wirthschaftlichen Verkehr nicht, und nehmen dem Volk nicht mehr als sie einbringen. Aber die Constatirung des Einkommens ist schwer und durch die nöthigen Deklarationen und deren Controle für den Pflichtigen in hohem Grade belästigend; es besteht ein fortdauernder Kampf der einsteuernden Behörden mit der aus Unwissenheit, aus betrügerischer Neigung oder, und zwar nicht am wenigsten, aus Aerger darüber, daß sie zahlen sollen, während Andere sich der Last entziehen, hervorgehenden Steuerflucht mancher Pflichtigen. Auch ist die Erhebung in so fern lästig, als man es dabei unmittelbar mit den Pflichtigen, bei einer allgemeinen Steuer also mit der Gesammtheit der selbstständiges Einkommen oder Vermögen besitzenden Unterthanen, zu thun hat.

Am wenigsten läßt sich Allgemeines über die **steuerartigen Gebühren** sagen, weil sie zu verschieden sind. Was sie empfiehlt, ist ihr unmittelbarer Zusammenhang mit gewissen Handlungen der Behörden, weil sie dadurch, so lange sie nur einiger Maßen im richtigen Verhältniß zu deren Bedeutung stehen, dem Pflichtigen die Vorstellung einer gerechten Belastung geben, auch wenn sie von einer proportionalen Einkommensbelastung sich noch so weit entfernen. Daß sie immer nur von Einzelnen erhoben werden, die gerade mit den öffentlichen Behörden in Berührung kommen, läßt sie der Gesammtheit erträglicher erscheinen. Financiell sind manche davon sehr ergiebig; die meisten sind aber in ihrem Ertrag wechselnd und zu Veränderungen im Steuersatz wenig geeignet. Manche davon sind überwälzbar, andere nicht. Bei richtiger Verwaltung sind sie nicht theuer zu erheben; in Bezug auf die durch die Erhebung erfolgende Belästigung der Pflichtigen theilen die meisten derselben die Eigenschaften der direkten Abgaben.

23) Der bayrische Malzaufschlag beträgt jetzt 6 Mark, der Münchner Lokalaufschlag 2 Mk. Von 1 Hektol. Malz, wozu etwa 1,4 Hektol. Gerste, Marktwaare, erforderlich sind, werden durchschnittlich 2,1 Hektol. Bier erzeugt. Der Durchschnittsverbrauch des Münchners ist auf 1,25 Lit. per Tag oder 456 Lit. im Jahr anzuschlagen. Darnach berechnet sich der Betrag, welchen der Münchner durschnittlich dem Staat und der Commune durch den Bierconsum einbringt, auf 17,36 Mk. — Nach einer etwas verschiedenen Berechnung beträgt der Consum 428 Lit. Bier. — Eine solche Summe wäre auf direktem Wege nie zu bekommen. Dabei unterscheidet sich diese Steuer insofern von den andern indirekten Abgaben, als ihre Erhebung sehr wenig kostet.

§ 18. Wenn es sich in einem bestimmten Lande um die Wahl der Abgaben handelt, welche zweckmäßig zu einem System zu verbinden sind, so kommen außer der historischen Entwicklung des Steuerwesens ebenso sehr rein äußerliche, durch die Natur gegebene Momente, wie die Sitten und Gewohnheiten des Volks in Betracht.

Was zunächst die Verbrauchssteuern betrifft, so wird ein kleines Gebiet oder ein solches, dessen Grenzen schwer zu bewachen sind, die an sich so ergiebige Steuerquelle der Zölle nur in mäßigem Umfang ausbeuten können. Der Grund ist, daß mit der Höhe derselben die Veranlassung zur Defraudation wächst, und man deshalb bei ihrer Steigerung bald zu einem Punkt gelangt, wo die Kosten der Erhebung und der Controle, namentlich der Grenzbewachung eine im Verhältniß zum Ertrag unverhältnißmäßige Höhe erreichen. Der Preuß. Steuerdirektor Kühne wies seiner Zeit nach [24]), daß unter Verhältnissen, wie wir sie im Zollverein haben, die Grenzbewachung per Meile ungefähr so viel kostet, als die Zölle per Quadratmeile einbringen. Annähernd ist dies auch heute noch richtig. Daraus folgt, daß, je länger die Grenze im Verhältniß zum Areal ist, desto mehr man Zölle vermeiden muß, welche die Grenzbewachung vertheuern. Schwer zu bewachende, namentlich stark bevölkerte Grenzen wirken ebenso wie große Ausdehnung derselben. Der Hauptvortheil, den financiell der Zollverein brachte, war die verhältnißmäßige Verminderung der Grenzlänge und damit der Zollerhebungskosten.

Ferner ist die im Volke herrschende Consumtionsrichtung zu beachten. Bei uns sind Taback, Kaffee, Bier, Branntwein, Zucker, theilweise der Wein die ergiebigsten Steuerobjekte; in England statt Kaffee der Thee; in den romanischen Ländern neben Kaffe noch Kakao und in erster Linie der Wein. Es hat sich überall als das richtige Princip erwiesen, gerade bei solchen nicht eigentlich nothwendigen Verbrauchsgegenständen die Steuer kräftig anzusetzen, welche am stärksten consumirt werden. Auch hier ist aber der Widerstand von Wichtigkeit, welchen eine bestimmte Steuer oder ihre Erhebungsart bei der Bevölkerung und deren Neigungen zur Defraude findet [25]).

Mit den sogenannten Luxussteuern von Bedienten, Wägen rc. die in England nicht unergiebig sind, wird in nicht sehr reichen Ländern wenig zu erzielen sein.

Die Ertragssteuern sind in der Form von Grund-, Vieh-, Heerdsteuern sehr alt; ihre Einführung und ihr Bestehen wird bei den meisten derselben dadurch erleichtert, daß man sich dabei an das offen zu Tag kommende Vermögen hält. Solange der Verkehr wenig entwickelt und namentlich die Benutzung fremden Kapitals noch schwach ist, können sie in der neueren verbesserten Gestalt als relativ gleichmäßige Belastung in Verbindung mit Verbrauchssteuern den öffentlichen Bedürfnissen genügen. Steigt der Verkehr, werden die Leihverhältnisse allgemeiner, die gewerblichen Betriebe verwickelter und schwer verfolgbar, wird die Landwirthschaft sehr intensiv, der Handel zum Theil im Ausland betrieben, dann verlieren sie ihre Anwendbarkeit, und es macht sich das Bedürfniß ihrer Umbildung nach dem Princip der Einkommensteuer oder des vollen Uebergangs zur letzteren geltend, eher in den Städten als auf dem Lande und bei Leihkapitalbesitz, Gewerben und Handel früher als beim Landbau. Es ist nicht zufällig, daß von den deutschen Mittelstaaten Sachsen zuerst den Uebergang vollzogen hat, daß man in Bayern mit seiner überwiegend bäuerlich agrikolen Bevölkerung sich besonders zurückhaltend zeigt. Ebenso ist es natürlich, daß die Einkommen- und Vermögenssteuer in den deutschen Städten bis ins Mittelalter zurückreicht. Aber dem vollen Uebergang stellt sich der Widerwille der Bevölkerung, ihr Einkommen und Vermögen zu constatiren, und das Streben sich der Steuer zu entziehen in manchen Gebieten als ein schweres ja unüberwindliches Hinderniß entgegen. Thiers wird

24) Ranke, histor. polit. Zeitschrift, II. S. 526.

25) Ueber die angebliche Liebhaberei der Elsaß-Lothringer zur Defraude nach der naiven Erklärung eines Lothringer Blattes, vergleiche Leydhecker in d. Z. f. St.W. 1877 S. 484.

wohl gewußt haben, warum er diese Steuer in Frankreich für unausführbar erklärte, und als bemerkenswerth darf hervorgehoben werden, daß freiwillige Nachzahlungen defraudirter Steuern, sogenanntes conscience money, nur aus England und Württemberg als häufiger vorkommend bekannt sind, wobei indeß zu bemerken ist, daß die Gesetzgebung nicht überall gleiche Veranlassung dazu giebt. Wie unsre neuern Verkehrsverhältnisse sich entwickelt haben, ist der immer weiter gehende Uebergang zur Einkommensteuer allein oder besser in Verbindung mit einer Vermögenssteuer bestimmt zu erwarten. Die letztere giebt nicht nur die Möglichkeit, das unfundirte Einkommen zu schonen, sondern eventuell auch stärkere außerordentliche Ausgaben durch Steuern zu decken.

Die Gerichts- und Verwaltungsgebühren sind auch in ihrer Eigenschaft von wirklichen Steuern, nicht blos als Ersatz für die Kosten der behördlichen Akte, ebenso wie die Verkehrssteuern zum Theil sehr alt, letztere beispielsweise als Schutz- und Abzugsgelder; die Mehrzahl aber ist neueren Ursprungs. Sie sind entstanden aus dem Finanzbedürfniß der neueren Staaten (Frankreich, Holland) bei zunehmender Entwicklung des Verkehrs, wo man mit Verbrauchs- und Ertragssteuern nicht mehr ausreichte. Daß man sich anfangs vorzugsweise an den Grundbesitz hielt, ist begreiflich, weil man sich dabei an die Feudalabgaben[26]) anschließen konnte, zudem derselbe leicht zu greifen und das bewegliche Vermögen noch seltener war. Allmählig wurde auch dieses ergriffen und heutzutage geht man auch bei uns mit Recht darauf aus, dasselbe mittelst Börsen- und Quittungssteuern, Werthpapier- und Wechselstempel u. s. w. schärfer beizuziehen. Wo man, wie in Frankreich sich scheut, mit der direkten Besteuerung des Einkommens vorzugehen, ist die allseitige steuerliche Ergreifung der Akte des Verkehrs mit mobilen Werthen gewisser Maaßen ein Ersatz dafür. In den westlichen Staaten Europas machen diese Abgaben ein Viertel bis ein Drittel sämmtlicher Abgaben aus, im Osten bei minder entwickeltem Verkehr und geringerem Reichthum etwa ein Fünftel in Oesterreich, über ein Siebentel in Ungarn, über ein Zwanzigstel in Rußland. Daraus sieht man, daß sie sich financiell nicht entbehren lassen. Aber als Glieder eines Steuersystems, das in einem bestimmten Verhältniß zum Einkommen steht, lassen sie sich schwer auffassen, schon deßhalb, weil sie sich überwiegend an einzelne rein individuelle Akte anschließen.

§ 19. In Betreff der Steuerverwaltung ist die allgemeine Steuerlehre auf enge Grenzen angewiesen, weil die meisten Steuern besondere Einrichtungen nöthig machen. Sehen wir ab von der selbstverständlichen Forderung der möglichsten Bestimmtheit der Steuerpflicht, sodann von der weiteren, daß die Bequemlichkeit der Zahlenden berücksichtigt, und die erforderlichen Steuercredite gewährt werden sollen, so nehmen allgemeinen Charakter folgende Punkte in Anspruch.

1) Der Steuerverwaltung steht die Gesetzgebung gegenüber. Aufgabe der letzteren ist die Festsetzung der Steuerpflicht nach Subjekt und Objekt, des Maßstabs der Belastung, bei Repartitionssteuern des aufzubringenden Betrags, endlich der zur Durchführung der Gesetze nöthigen Organe und Einrichtungen mit Einschluß der Strafen. Aufgabe der Steuerverwaltung ist es, nach Maßgabe der Gesetze die Steuerpflicht der einzelnen Personen festzusetzen, die Steuern einzuheben und ihren Betrag an die allgemeine Kassenverwaltung abzuliefern. Ob man mit Wagner[27]) auch die Vorbereitungsarbeiten für Gesetzesveränderungen der Verwaltung als Aufgabe zuweisen will, ist nebensächlich.

Die Verwaltung kann zur Ausführung ihrer Aufgabe des Rechts nicht entbehren Verordnungen zu erlassen und es ist erfahrungsmäßig nicht wohlgethan, diese Befugniß allzusehr einzuengen. — Ob und wie weit den Pflichtigen zustehen soll, über Verfügungen der Verwaltungsbehörden in Betreff der Steuerpflicht der Einzelnen und deren Umfang

26) Block, dictionnaire de l'administration française 1856 p. 761, 11.
27) A. a. O. § 537.

die Entscheidung der ordentlichen Gerichte anzurufen, hängt von der Stellung ab, welche diese den Organen der Verwaltung gegenüber in einem Staate einnehmen, und von dem Vorhandensein von Garantieen gegen Willkühr im Organismus der Verwaltungsbehörden selbst. Die Regel bildet, daß Klagen wegen angeblich unrichtiger Steuerforderungen nicht an die Gerichte gebracht werden können, sondern von den höheren Verwaltungsorganen, welche in diesem Fall als Gerichte fungiren, entschieden werden. Aber selbstverständlich ist es, daß gegen Strafverfügungen der Verwaltungsorgane die ordentlichen Gerichte angerufen werden können.

2) Die Steuerorgane des Staats bedürfen bei der Veranlagung der Steuer im Einzelnen der Mitwirkung der Gemeindebehörden, beide der Mitwirkung der Pflichtigen selbst. Doch beschränkt sich letztere Mitwirkung in der Hauptsache auf die direkten Steuern. Hier ist dieselbe theils darauf gerichtet, den Behörden die nöthigen Anhaltspunkte zur Beurtheilung und Festsetzung der Steuerpflicht der Einzelnen nach ihrem Vorhandensein und Umfang zu verschaffen, theils ihnen das Geschäft der Veranlagung der Steuern selbst ganz oder zum Theil abzunehmen.

Ersteres geschieht mittelst der Deklarationen oder Fassionen der Pflichtigen über ihr Einkommen oder Vermögen, über ihre gewerblichen Einrichtungen und die Zahl der von ihnen beschäftigten Gehülfen, über die von ihnen eingenommenen Schuld- und Miethzinse und dergleichen. Solche Deklarationen sind nicht zu entbehren, sollten jedoch nicht über das dringendste Bedürfniß der Einschätzungsbehörden ausgedehnt werden. Nicht blos deswegen, weil das Deklariren ein widerwärtiges Geschäft ist, und man die Ehrlichkeit und Pflichttreue des Menschen in Steuersachen nicht ohne Noth auf die Probe stellen soll, sondern auch wegen der Schwerfälligkeit und Unwissenheit so vieler Pflichtigen. Bei der allgemeinenen Einkommensteuer macht sich das Bedürfniß nach Deklarationen am umfassendsten und entschiedensten geltend. Aber gerade hier ist davor zu warnen, daß man nicht die Deklarationspflicht zu einer allgemeinen mache, weil man dann doch nur zum Theil werthlose Erklärungen bekommt, und ihre große Zahl eine ernstliche Prüfung derselben durch die Behörden unausführbar macht. Besser wird angeordnet, daß zwar Jeder deklariren darf, und daß von Jedem eine Deklaration verlangt werden kann, daß aber erst von einer gewissen Stufe des Einkommens an die Abgabe derselben obligatorisch sein soll. Freilich entsteht dann die Schwierigkeit, die Einzelnen je nach ihrer Zugehörigkeit zur höheren oder tieferen Stufe zu scheiden; sie ist aber ein geringeres Uebel als die Einholung von Deklarationen von sämmtlichen Pflichtigen und deren Prüfung. Bei der großen Masse der Pflichtigen kommt man leichter und im Ganzen genau genug mittelst Einschätzung derselben durch die Gemeindebehörde oder besondere mit den örtlichen Verhältnissen vertraute Steuerausschüsse zum Ziele.

Letzteres geschieht je nach dem Zweck, der erreicht werden soll, in der verschiedensten Weise. Hat man es mit Repartitionssteuern zu thun, so kann es thunlich sein, die Repartition der bestimmten Steuersumme unter die gesetzlich bestimmten Pflichtigen diesen selbst zu überlassen. — Ebenso hat es sich als vortheilhaft gezeigt, die Einschätzung einzelner steuerpflichtiger Personen oder Gegenstände in bestimmte Klassen den Gemeinden oder einer Vertretung der Pflichtigen zu überweisen, z. B. die Classification der Grundstücke nach ihrer Bonität zum Zweck der Grundbesteuerung durch sie vornehmen zu lassen. — Weiter geht die Bildung von Steuerausschüssen zur Einschätzung der Pflichtigen und eventuell auch zur Entscheidung von Reklamationen gegen die erste Einschätzung auf Grund von Deklarationen oder ohne solche. Ganz zu entbehren sind dieselben unter unsern heutigen Verhältnissen entschieden nicht. Weder Staats- noch Gemeindebehörden, mindestens in den größeren Orten, vermögen ohne solchen Beistand, selbst wenn man ihnen das Recht giebt, Sachverständige zu befragen, die Verantwortlichkeit für eine genügend zutreffende

Einsteurung zu übernehmen. Aber schon die Bildung solcher Ausschüsse veranlaßt die schwierige Frage, ob man der Wahl ihrer Mitglieder durch die Pflichtigen selbst, durch gewisse Vertretungskörper des Volks oder durch die Behörden, seien es die des Staats oder der Gemeinden, den Vorzug geben, ob man die Annahme einer Wahl für obligatorisch erklären, und an welche Bedingungen man das passive Wahlrecht knüpfen soll. Weiterhin entsteht die Frage, wer in den Ausschüssen den Vorsitz führen, welche Stellung die Steuerbeamten selbst darin einnehmen, ob die Ausschüsse das Recht haben sollen, Sachverständige einzuvernehmen, die Pflichtigen selbst vorzuladen und zu Aufklärungen zu veranlassen. Alle diese Fragen können nur aus den concreten Verhältnissen eines Gebiets und des Volks heraus beantwortet werden, wenn man eine die Steuerzwecke wirklich fördernde Einrichtung schaffen und das Bewußtsein einer gerechten Vertheilung der Steuerlast unter den Pflichtigen erzielen will. Nach unserer Erfahrung besteht die größte Gefahr bei solchen Einrichtungen weniger in den Aeußerungen des Concurrenzneides, des Klassenhasses, persönlicher Freund- und Feindschaft als darin, daß die Ausschüsse sich gerne eines falschen Lokalpatriotismus befleißigen und darauf bedacht sind, ihren Bezirk oder ihre Gemeinde im Verhältniß zu andern ja nicht zu hoch zu belasten, was natürlich immer zu niedrige Einschätzungen veranlaßt. Es ist begreiflich, daß sich diese Neigung in den Hauptstädten am wenigsten kund giebt; sie kann aber ganze Provinzen ergreifen. Um dies zu vermeiden, wird man jedenfalls die Einrichtung so treffen müssen, daß die centrale Gewalt im Staate in den Ausschüssen ausreichende Geltung zu gewinnen weiß.

3) Auch zur Erhebung der Abgaben kann der Staat die Hülfe der Gemeindebehörden und beide die Hülfe der Pflichtigen schwer missen. Beispielsweise hat sich die Einrichtung gut bewährt, die Personalsteuer von Dienstboten, Gewerbsgehülfen und dergleichen Personen beim Dienstherrn, beziehungsweise Geschäftsunternehmer, anstatt beim Pflichtigen selbst, also auf indirektem Wege zu erheben. Auch die Erhebung der Steuern von Dividenden bei den Aktiengesellschaften anstatt bei den Aktionären gehört hieher, ebenso die weniger unbedenkliche Einrichtung, die Steuer von Leihkapitalzinsen beim Schuldner zu erheben, der sie hinwiederum bei der Zinszahlung an den Gläubiger in Abzug bringen soll. — Sodann hat sich die Einrichtung, gewisse Staatssteuern durch die Gemeindebehörden, wie da, wo die Gemeindesteuern in Zuschlägen zu den Staatssteuern erhoben werden, jene gleichzeitig mit diesen durch die Organe des Staats erheben zu lassen, in weitem Umfang eingebürgert und bewährt. Man erspart dem Pflichtigen damit oft weite und mehrfache Gänge und den Behörden Arbeit und Kosten. — Die Gemeinden für die aufzubringende Steuersumme verantwortlich zu machen, kann bei gewissen Zuständen (Rußland) nothwendig sein, ist aber unter unsern Verhältnissen nicht nöthig und bedenklich. — Steuerexecutionen sollten überall Sache der Staatsbehörden, beziehungsweise der Gerichte sein.

4) Steuerverpachtungen, in den antiken Staaten und in Frankreich vor der Revolution sehr verbreitet, werden jetzt mit Recht principiell verworfen. Nur da, wo ein verläßiges und brauchbares Beamtenpersonal nicht besteht, wie in den orientalischen Gebieten, sind sie noch nothwendig, und auch bei uns können sie ausnahmsweise zulässig sein. So namentlich, wenn die Steuererhebung mit einem technischen Betrieb verbunden ist, wie bei der regiemäßigen Verarbeitung und dem Verkauf von Tabak. Hier zeigen Beispiele noch aus der neuesten Zeit, daß sich die Interessen des Fiskus und des Publikums mit denen des Steuerpächters recht wohl vereinigen lassen. Auch bei Oktroiabgaben kann unter Umständen Verpachtung angezeigt sein, ebenso bei Wegegebühren und Brückenzöllen, wenn die Aufstellung eines besondern Erhebers zu theuer ist. Immer aber sollte Verpachtung nur dann stattfinden, wenn die zu erhebenden Abgaben der Willkühr des Pächters entzogen sind und die Erhebung keine unmittelbare Aeußerung der Autorität der Staatsgewalt den Einzelnen gegenüber nöthig macht.

5) Der Zweck von Verpachtungen ebenso wie der Beiziehung der Gemeindebehörden zum Geschäft der Steuererhebung ist der, daß man dadurch die letztere möglichst wohlfeil einrichten, namentlich Beamtenpersonal ersparen will. Dies entspricht der Stellung, welche die Finanzverwaltung überhaupt und die Steuerverwaltung insbesondere im Staate einnimmt. Diese hat immer nur für die Mittel zur Erfüllung der Staatszwecke zu sorgen, ist nicht selbst Staatszweck. Der Richter, der Policeibeamte, der Soldat repräsentiren Staatszwecke, der Rentbeamte nicht. Deshalb ist er nicht weniger nothwendig wie jene; aber er steht den andern Kategorieen von Beamten in der Unmittelbarkeit seines Wirkens für den Staat nicht gleich. Ein Gericht, eine Schule, ein Bataillon über das Bedürfniß hinaus sind gewiß ein Uebel; aber sie bewirken doch eine leichter zugängliche und deshalb bessere Rechtspflege, vermehrte Unterrichtsgelegenheit, größere Macht des Staats. Ein Steueramt zu viel bewirkt gar nichts, als daß man weniger Mittel hat für eigentliche Staatszwecke. Aus diesem Grund ist die größte Sparsamkeit in den Einrichtungen der Steuerverwaltung Pflicht. Selbstverständlich darf jedoch diese nie so weit gehen, daß darunter der Zweck leiden würde. Demnach ist eine Belohnung der Dienste der mit dem steuerzahlenden Publikum unmittelbar verkehrenden Beamten zu verlangen, welche sie der Gefahr der Bestechung und des Unterschleifs vollkommen entrückt und für die höheren Stellen die Gewinnung der tüchtigsten Kräfte sichert. Die Belohnung muß nicht nothwendig immer in einem festen Gehalte an Geld und etwa hinzukommenden Naturalbezügen, Wohnung, Gartengenuß, Holz, bestehen; sie kann zweckmäßig auch zum Theil in Tantiemen der vereinnahmten Steuern festgesetzt werden. Man erzielt damit den größten Fleiß der Beamten, hält weitgehende Ansprüche an Gehaltserhöhungen und Pensionen fern, das niedere Hülfspersonal, wofür der Beamte zu sorgen hat, wird dem Privatverkehr und seinen Erwerbsbedingungen näher gebracht, die Abgaben selbst werden mit der erforderlichen Sorgfalt eingezogen. Diesen Vortheilen des Systems stehen auch Schattenseiten gegenüber, namentlich die Verschiedenheit in den Bezügen der Steuerbeamten, die Möglichkeit zu großer Strenge in der Beitreibung der Abgaben und einer nicht würdigen Stellung des Hülfspersonals. Doch lehrt die Erfahrung, daß sich diese Uebelstände überwinden lassen, und wo das System sich historisch entwickelt hat, hält man daran fest.

§ 20. **Literatur.** Die in den §§ 9—13 der ersten Abhandlung dieses Bandes besprochene Literatur ist auch für die allgemeine Steuerlehre bedeutend. Das Gleiche gilt von den Schriften über politische Oekonomie, welche in der zweiten Abhandlung des ersten Bandes besprochen worden sind; besonders die englischen enthalten Erörterungen über die allgemeine Steuerlehre.

Die für die heutige Auffassung dieser Disciplin wichtigsten Werke sind L. v. Stein's Finanzwissenschaft, 4. Aufl. 1878 und Wagner's Finanzwissenschaft 1880, 2. Theil. Diesen reiht sich Schäffle's Steuerpolitik (1880) an, die mehr ins Einzelne eingeht und praktische Zwecke verfolgt. — Am Beginn des Kapitels über Besteurung (S. 139 u. ffg.) giebt Wagner einen Literaturnachweis, auf den hier der Kürze wegen verwiesen wird. — Theils zur Ergänzung desselben, theils Einzelnes daraus hervorhebend führe ich noch folgende Schriften an.

Außer den bekannten rechtsphilosophischen Schriften von Stahl, Ahrens, Trendelenburg u. a. sind erwähnenswerth das letzte Buch von K. Sal. Zachariä, 40 Bücher vom Staat, 1839—42. — R. v. Mohl, Encyklop. d. St.W. 1859, S. 676 und ffg. — Schmitthenner, 12 Bücher v. Staat III, 1845, S. 355 u. ffg. — Joh. Schön, St.-Wiss. 1840, S. 255. — Desselben, Grundsätze der Finanz 1832 —.

Ueber einzelne Fragen der allgemeinen Steuerlehre sind als belehrend zu bezeichnen die Schriften des Vereins für Socialpolitik, besonders Band III, VIII und X, worin die Personalbesteurung, die progressiven Steuern und die Communalbesteurung zum Theil sehr

gut besprochen werden. Dazu gehören die der gleichen literarischen Bewegung angehörigen Schriften von Held, Einkommensteuer 1872 und Burkart, die Reform der direkten Steuern in den Annalen des d. R. 1874, ferner: die bestehenden Einkommensteuern eben daselbst 1876, 77 und 79.

Von großem Werth sind die Darstellungen des Finanzhaushalts einzelner Staaten, unter denen Lehzen über Hannover (1853) und Regenauer über Baden (1863) hervorragen. — Die wichtigste Quelle für das Studium wie der speciellen so auch der allgemeinen Steuerlehre bilden jedoch die Verhandlungen der Parlamente über Steuerfragen, besonders die Protokolle und Berichte der Commissionen. In ihnen spiegeln sich nicht blos die jeweiligen allgemeinen Anschauungen ab, sondern es treten die Gedanken der Staatsmänner hervor, welche die Aufgabe der Steuerreformen zu lösen unternehmen, in der Regel aber es verschmähen, sich literarisch darüber auszusprechen. Leider sind diese Quellen meist schwer zugänglich.

VI.

Specielle Steuerlehre. I. Theil.

Die sogenannten directen Steuern,

insbesondere

die Ertrags-, Personal-, Einkommen- und Vermögensteuern.

Von

Adolph Wagner.

Jacob, Staatsfinanzwiss. Halle 1821. I. § 561—682, 708 ff. v. Malchus, Handb. d. Finanzwiss. Stuttg. u. Tüb. 1830. I. § 39—59. Rau, Fin. 5. A. passim I. § 247—296, bes. II. § 297—405. Umpfenbach, Finanzwiss. Erlangen 1859. I. § 75—98. Pfeiffer, Staatseinnahmen. Stuttg. u. Leipz. 1866. II. 99—305, passim auch 1—99. Bergius, Finanzwiss. Berl. 1871. § 36—45. Stein, Fin. 4. A., passim I. 366—Schluß, bes. II. 1—150, mitunter auch zu vergleichen d. früheren Aufl. A. Wagner, Fin. I. § 94, 95, 143, 144, II. (allgem. Steuerlehre, wonach mehrfach im Folgenden die allgemeineren Principien- und verwaltungstechnischen Fragen) § 329—338, 340 ff., passim § 353 ff., dsgl. 363—429, 438 ff., bes. § 451—466, 485—489, 533—536, 539—545, 549—555, 563—572, passim § 576—598. Leroy-Beaulieu, traité de la science des fin. Par. 1877. ch. 4—8, 10. E. de Parieu, traité des impôts. Par. 1862 ff., bes. B. I. Murhard, Theor. u. Polit. der Besteuer. Gött. 1834. S. 181 ff. J. G. Hoffmann, Lehre v. d. Steuern. Berl. 1840, bes. S. 62, 94 ff. v. Hock öffentl. Abgaben u. s. w. Stuttg. 1863. § 13, 14, 26—30. Eisenhart, Kunst d. Besteuer. Berl. 1868. S. 42—159. Maurus, moderne Besteuer. Heidelb. 1870, bes. Cap. 2—4. A. Held, Einkommensteuer. Bonn 1872. Die Personalbesteuer., Gutachten d. Ver. f. Socialpolit. H. 3. Leipz. 1872 (bes. das v. Nasse). Neumann, progress. Einkommenst. 1874 (Gutachten Z. 8). Verhandl. d. gen. Ver. darüber. 1875. H. 11 d. Vereinsschriften. Jetzt bes. Schäffle, Steuerpolit., passim im 1. Abschn., sonst S. 199—356. — Ueber Communalbesteuer. speciell: Gutachten d. Ver. f. Socialpolit. H. 12. 1877. Verhandl. 1877. H. 14 d. Vereinsschriften. Daraus ausgearb. A. Wagner, die Communalsteuerfrage. Leipz. 1878. v. Bilinski, Gemeindebesteuer. Leipz. 1878. R. Gneist, preuß. Finanzreform durch Regulir. d. Gemeindesteuern. Berl. 1881. — Vgl. auch A. Smith, wealth of nations V. ch. 2. Ricardo, principles ch. 8, 10—18. J. St. Mill, V. ch. 3.

I. Zur Terminologie, Begriffsbestimmung und Classification der hier behandelten Steuern.

§ 1. Weder in der Wissenschaft noch in der Praxis besteht auf dem Gebiete der Steuern eine ganz feste, allgemein gebräuchliche Terminologie. Sowohl die Namen der großen Steuergattungen, als diejenigen der einzelnen Steuern werden vielfach verschieden angewandt. Dies gilt nicht nur zwischen den verschiedenen Sprachgebieten der modernen Culturvölker, indem hier der sonstige Vortheil einer gemeinsamen, aus dem Griechischen oder Lateinischen stammenden technischen Terminologie großentheils fehlt oder der Sprachgebrauch bei technischen Ausdrücken dieses Ursprungs (so bei den Worten: „directe" und „indirecte"

Steuern) wenigstens nur im Allgemeinen, nicht genauer übereinstimmt. Es gilt gerade auch in unserem deutschen Sprachgebiete, unter dem nachweisbaren und leicht begreiflichen Einfluß der politischen Zersplitterung. In der Wissenschaft sind zwar öfters Versuche gemacht worden, eine bestimmte Terminologie einzubürgern. Aber wenn auch einige Fortschritte in dieser Richtung nicht mehr zu verkennen sind, so sind wir doch noch nicht zu einem allgemeinen wissenschaftlichen Sprachgebrauch gelangt. Das ist auch kaum zu verwundren, denn hier wie sonst in der politischen Oekonomie und in verwandten Wissenschaften hängt die Terminologie mit tieferen Momenten, so mit der Bildung des ganzen Steuersystems, auch wohl mit sonstigen Principienfragen zusammen. Ein Auseinandergehen in den letzteren — und wo fände das mehr statt als in der Besteuerung! — bedingt dann folgerichtig auch wieder Abweichungen in der Terminologie.

Obwohl nun hier in der speciellen Steuerlehre ein näheres Eingehen auf diese terminologischen und verwandte Streitfragen nicht zu erfolgen hat, vielmehr in dieser Beziehung eventuell nur auf die aus anderer Feder herrührende vorangehende Abhandlung dieses Werks über die „allgemeine Steuerlehre“ verwiesen werden kann, ist es bei dem Schwankenden des Sprachgebrauchs und bei den Abweichungen verschiedener Autoren in der Terminologie, in der Systematik und in der ganzen Auffassung der Steuern doch unvermeidlich, auch an dieser Stelle einige bezügliche kurze Erörterungen einzuschalten, denn nur so läßt sich eine Grundlage für die weiteren Ausführungen dieser Abhandlung schaffen und das Gebiet von Steuern, welche sie behandelt, genauer umgrenzen.

§ 2. A. Directe und indirecte Steuern. Keine Unterscheidung der Steuern nach großen Kategorieen wird häufiger gebraucht als die eben genannte. Das weist immerhin darauf hin, daß hier in der That ein, wenn nicht ganz durchgreifendes, so doch ein tiefgreifendes Unterscheidungsmerkmal vorliegt, obgleich das letztere notorisch von der Praxis und vollends von der Theorie keineswegs überall in demselben Moment gefunden wird.

1. In der Praxis der modernen öffentlichen Haushalte ist die Unterscheidung zwischen directen und indirecten Steuern die Alles beherrschende, in Bezug auf Gesetzgebung, Verwaltung, wie auch auf die obwaltenden Ansichten über die Vorzüge und Nachtheile, die wirklichen oder vermeintlichen Wirkungen einer jeden dieser großen Steuergattungen. Die Praxis pflegt demgemäß alle ihre Steuern oder doch wenigstens ihre Hauptsteuern in diese beiden Kategorieen einzureihen. Die außerhalb bleibenden Steuern bilden mehr nur eine Ausnahme von dem „aus directen und indirecten Steuern zusammengesetzten“ (freilich nur euphemistisch dann sogenannten) „Steuersystem“. — Aehnlich verfährt wohl die Finanzstatistik, besonders die „vergleichende“ (zwischen verschiedenen Staaten).

Beispiele aus der modernen Praxis. Preußen. Im Staatshaushaltetat erscheinen als „directe“ Steuern die Grund-, Gebäude-, classificirte Einkommen-, Classen-, Gewerbesteuer, die Eisenbahnabgabe, dazu treten die directen Steuern in Hohenzollern, ferner Fortschreibungsgebühren, dann Strafbeträge und sonstige Einnahmen. Unter den „indirecten“ Steuern stehen die Reste der Reichssteuern (d. i. Zölle, Rübenzucker-, Salz-, Tabak-, Branntwein-, Brausteuer, Spielkartenstempel), eine Entschädigung für Kosten der Statistik des auswärtigen Waarenverkehrs, der Antheil an der deutschen Wechselstempelsteuer, die Stempel-, die Erbschaftssteuer, verschiedene gebührenartige Abgaben (Brücken-, Fähr-, Hafen-, Strom-, Canal-, Niederlage-, Krahn-, Waagegelder), die gerichtlichen Kosten und Strafen und einige andere ähnliche Posten. — In Baiern gelten als directe Steuern amtlich die Grund-, Haus-, Gewerbe-, Capitalrenten-, Einkommensteuer, als indirecte die Taxen (incl. Stempel) und Strafen, die Erbschaftssteuer, der Malzaufschlag, die Hundesteuer, der Rest der Reichssteuern. — In Württemberg sind die „directen“ Steuern die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Apanagen-, Capitalrenten-, Einkommensteuer, die Abgabe von Wandergewerben, die „indirecten“ die „Accise“, die Hundesteuer, die Wirthschaftsabgaben, die Sporteln. — In Baden sind außer den üblichen Verbrauchsteuern die „Liegenschafts-, Schenkungs- und Erbschafts-Accise“ zu den indirecten gerechnet. — In (West-)Oesterreich sind die „directen“ Steuern die Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Einkommensteuer und die Executionsgebühren, die „indirecten“ die Zölle, die Verzehrungssteuern, das Salzmonopol, Tabakmonopol, der Stempel, die Gebühren von Rechtsgeschäften,

Mauthen, Puncirung (also letztere beiden: gebührenartige Abgaben), sogar das Lotto. — In Frankreich sind die amtlich und im Etat sogen. directen Steuern die Grund-, Personal- und Mobiliar-, Thür- und Fenster-, Patent- (Gewerbe-) Steuer, dazu die Taxe der Steuerrollen; der directen Steuer assimilirt sind einige Specialtaxen, so die Taxe der Güter der todten Hand, die Abgabe der Bergwerke, Gebühren für Beglaubigung von Maaß und Gewicht, für Apotheken-visitation, aber auch die Pferde-, Wagen-, Club-, Billardsteuer. Die Zölle werden nicht unmittelbar zu den indirecten Steuern gerechnet. Letztere umfassen die verschiedenen inneren Verbrauchsteuern, aber auch die Abgaben vom Personenverkehr auf den Bahnen, das Tabak- und Pulvermonopol. Die Registerabgaben (Enregistrement) und Stempel werden nicht zu den indirecten Steuern gezählt. Ueber die Behandlung der verschiedenen Steuern durch die Finanzstatistiker s. u. A. v. Czörnig, österr. Budget f. 1862 (Wien 1862) II. 453 ff., Gerstfeldt's neuere finanzstatist. Schriften (1880, 1881), die vergleichenden Tabellen in einzelnen Jahrgängen des Goth. Hofkalenders, so Jahrg. 1880, bes. Riecke, internat. Finanzstatist. Stuttg. 1876. S. 16, 23.

Es ergiebt sich hieraus, was denn auch durch die Praxis anderer Staaten bestätigt wird, daß der Begriff der „directen" Steuern in der Praxis weniger schwankt als derjenige der „indirecten" Steuern. Zu jenen werden überall die unter dem Namen Einkommen-, Classen-, Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer vorkommenden und ähnliche gerechnet. Zu den indirecten allgemein nur die verschiedenen Arten „innerer Verbrauchsteuern" (auf Salz, Tabak, Bier, Wein, Branntwein, Zucker u. s. w.), regelmäßig auch die in Monopolform erhobenen Verbrauchsteuern und die Zölle. Dagegen werden Stempelgefälle, Registerabgaben, Taxen, die Erbschaftssteuer, mancherlei Gebühren, Gerichtskosten wohl mitunter ebenfalls in der Praxis „indirecte" Steuern genannt, öfters aber auch als eine oder mehrere besondere Gruppen von Steuern neben den „directen" und „indirecten" Steuern unterschieden. Auch in Betreff von Steuern, wie der Miethsteuer des Miethers, der Hundesteuer, gewisser sogen. Luxussteuern (Pferde, Wagen, Bedienten), ist keine gleichmäßige Kategorisirung in der Praxis üblich.

§ 3. 2. Die wissenschaftliche Steuertheorie hat zwar, besonders in Deutschland, statt der Unterscheidung zwischen „directen" und „indirecten" Steuern wohl mit Recht öfters andere Unterscheidungen ihren Untersuchungen zu Grunde gelegt. Aber, wenn auch vielfach nur in Anpassung an den Sprachgebrauch der Praxis, greift sie demungeachtet im Verlauf der Erörterungen gern zu diesen Ausdrücken. Auch fehlt es nicht an hervorragenden Autoritäten früherer wie neuester Zeit (J. G. Hoffmann, Schäffle), welche diese Unterscheidung zwischen directen und indirecten Steuern doch als die wesentlichste auch vom wissenschaftlichen Standpuncte aus betrachten und ihr in der Hauptsache alle anderen unterordnen. Indem die Steuertheoretiker dann bestimmte Merkmale der Uebereinstimmung und Unterscheidung als die wesentlichen Kriterien für die Classification der einzelnen Steuern zu Gattungen und Unterarten feststellen, reihen sie folgerichtig jede Steuer in die und die Classe. Die einzelnen Theoretiker rubriciren verschieden, weil sie eben verschiedene Merkmale als die wesentlichen ansehen. Ueber das wenn nicht allein richtige, so doch zweckmäßigste Verfahren in dieser Beziehung muß hier eine Entscheidung getroffen werden.

Beispiele aus der Steuertheorie. Die verbreitetste Lehre findet den Unterschied zwischen directen und indirecten Steuern vornemlich in der Erhebungsart oder in dem Verfahren, welches man anwendet, um von den zu besteuernden Personen die Steuer wirklich zu erlangen. So namentlich Rau (Fin. 5. A. I. § 293): „unmittelbar erhobene oder directe" sind solche Steuern, wo sich die Steuer gradezu an die Personen richtet, welche man belasten will, wo daher der Steuerzahlende zugleich der Belastete ist. „Mittelbar erhobene, vorgeschossene oder indirecte" sind Steuern, von Personen gefordert, die sie nach der Absicht der Staatsgewalt nicht selbst tragen, sondern von den zu Besteuernden sich ersetzen lassen sollen. Diese Unterscheidung hält sich also auch an die Ueberwälzungsverhältnisse. Im Wesentlichen hat sich der Verfasser dieser Abhandlung in seiner Finanzwissenschaft dieser Auffassung angeschlossen (Wagner, Fin. II. § 338, 388). Hier sind dann die von der Praxis regelmäßig sogen. directen Steuern auch in der Steuertheorie „directe", von den dort sogen. indirecten sind es hier die Zölle, die inneren, beim Producenten erhobenen Verbrauchsteuern, die gewöhnlichen Accisen, Octrois oder Thorsteuern, auch die in Monopolform aufgelegten Steuern (streng genommen außer dem Fall des unmittelbaren Absatzes der Regie an den Consumenten). Die den Eigenthümer oder Con-

sumenten selbst belastenden Steuern auf einzelne Gebrauchsobjecte (Wohnung, Wagen, Pferde, Hunde) sind dagegen nach dieser Auffassung zwar Gebrauchsteuern, aber directe (sogen. „directe Aufwand-, Luxussteuern" u. s. w.). Die gebührenartigen Abgaben, Registerabgaben, Stempel, Gerichtskosten u. s. w. fügen sich überhaupt nicht so genau in die Eintheilung, gehören aber wohl ebenso oft zu den directen als zu den indirecten. Die Erbschaftssteuer ist eine directe Steuer.

Dieser Auffassung ist u. A. J. G. Hoffmann entgegengetreten. Er will Steuern auf den Besitz directe, auf Handlungen indirecte nennen, wonach dann die sonst sogen. directen meist auch hier „directe" sind, dagegen zu den indirecten namentlich die Verbrauchsteuern, aber auch Stempel, Registerabgaben u. s. w. gehören. Manche Schwierigkeiten erheben sich gegen die allgemeine Anwendung dieser Begriffsbestimmung, so u. A. bei den vorhin erwähnten „directen Aufwandsteuern". Schäffle (Steuerpolitik, S. 58 ff., 75 ff., 358) hat jüngst die Unterscheidung zwischen directen und indirecten Steuern geistvoll und tief in vielfach origineller Weise behandelt, doch liegt bei ihm, wenigstens nach der formellen Seite, eine der Hoffmann'schen verwandte Auffassung zu Grunde. Auch giebt er mehr eine oftmals sehr zutreffende Charakteristik und Begründung als eine präcise Definition beider Gattungen. Die directen Steuern sind nach ihm für die Belastung der Durchschnittssteuerkraft bestimmt, die indirecten sind das individualisirende Element der Besteuerung und schließen sich deshalb an einzelne Verbrauchs-, Spar-, Erwerbsacte, an einzelne Thatsachen und Handlungen an. Folgerichtig rechnet Schäffle daher außer den üblichen Verbrauchsteuern, den Luxus- und ähnlichen Steuern auch die Erbschaftsteuer, die Register- und Stempelabgaben, mancherlei Gebühren zu den indirecten. So gern ich zugebe, daß dadurch gewisse principielle Fragen der Steuertheorie und einige practische Probleme der Steuerpolitik gefördert werden, hat mich doch auch Schäffle nicht davon überzeugt, daß die ältere, in der Theorie übliche Auffassung des Unterschieds aufgegeben werden müsse, auf die er auch selbst mehrfach zurückkommt. — L. Stein's wieder ganz abweichende Terminologie (Fin. 4. A. I. 455 ff.) ist nur verständlich im Zusammenhang mit seiner (m. E. unhaltbaren) Terminologie und Auffassung national-ökonomischer Grundbegriffe, so des „Capitals", formell steht und fällt sie mit dieser, ist aber materiell auch sonst steuertheoretisch zu bemängeln und überhaupt willkürlich.

Nach der hier festgehaltenen ersten der citirten theoretischen Auffassungen sind „directe Steuern solche, wo nach der Voraussicht, bez. nach der Absicht des Gesetzgebers der Steuerzahler auch der Steuerträger ist, wo also eine Ueberwälzung auf Andere nicht vorausgesetzt oder gar gewünscht, mitunter selbst gesetzlich verboten oder mit Strafen bedroht wird; indirecte sind umgekehrt solche, wo der Steuerzahler voraussetzungsweise nicht der Steuerträger ist oder selbst absichtlich es nicht sein soll, sondern wo eine Ueberwälzung auf Andere vorausgesetzt und gewünscht, ja ebenfalls wohl selbst durch Gebot zu erreichen gesucht wird".

Nach Wagner, Fin. II. 269. Für die allgemeine Theorie der Ueberwälzung s. eb. den Abschn. S. 259 ff. und in diesem Werke die Abhandl. V über die allgemeine Steuerlehre. Ob und wieweit jene Voraussicht oder Absicht des Gesetzgebers zutrifft, daß eine Steuer überwälzt oder nicht überwälzt wird, ist theoretisch in der Lehre von der Ueberwälzung, practisch in jedem einzelnen Falle besonders zu untersuchen.

§ 4. Die zu den directen Steuern gehörenden Steuerarten und einzelnen Steuern. In Gemäßheit obiger Begriffsbestimmung sind regelmäßig — nemlich abgesehen von einzelnen vorkommenden Ausnahmefällen — folgende Steuern als directe anzusehen: 1) die sogen. (eigentlichen) Schatzungen, d. h. Steuern, welche „bestimmten einzelnen Personen aufgelegt werden auf Grund bestimmter, ganz oder doch wesentlich, namentlich für längere Zeit, feststehender Thatsachen ihrer individuellen Lebens-, Besitz- und Erwerbsverhältnisse und der in diesen Thatsachen sich äußernden Steuerfähigkeit;" darunter können mit gereiht, eventuell indessen davon auch abgesondert werden 2) die sogen. directen Aufwand- und Luxussteuern, welche den Besitzer von Objecten des Nutzvermögens und denjenigen, welcher sich bestimmte persönliche Genüsse erlaubt, unmittelbar („direct") treffen (Wohnungs-, Hunde-, Pferde-, Wagen-, sonstige „Luxussachen-", Dienstboten-, Bedientensteuern); endlich 3) die Erbschaftssteuer und gewisse Arten in der Form der Registerabgabe, des Stempels u. s. w. erhobener Steuern auf einzelne Rechtsgeschäfte, der neuerdings sogen. „Verkehrsteuern".

Die zweite Reihe dieser Steuern, die directen Aufwand- und Luxussteuern, gehören zu der

großen Gruppe der „Gebrauchsbesteuerung" (s. u. § 5) und werden nach einer getroffenen Vereinbarung nicht in dieser, sondern in der nächsten Abhandlung VII in Verbindung mit den sonstigen Ge- und Verbrauchsteuern besprochen werden. Als directe Steuern haben sie nach ihren Wirkungen und nach den technischen Seiten der Steuerverwaltung so Vieles mit den Schatzungen gemeinsam, daß sie eben deshalb auch nach obiger Begriffsbestimmung mit zu ihnen gezählt werden können. Vgl. Wagner, Fin. II. § 336, 489, 494. Die Erbschaftsteuer gehört zu den vom Verfasser so genannten Steuern auf den Erwerb durch Anfall, ohne eigene persönliche wirthschaftliche Leistung des Erwerbers (Wagner, Fin. II. § 334, 473, 482—484). Sie soll mit den Verkehrsteuern (in Stempelform erhobenen Abgaben u. s. w., Steuern auf einzelne Rechtsgeschäfte. Wagner, Fin. II. § 334, 467—473), mit welchen sie vielfach rechtsgeschichtlich und zum Theil nach dem heutigen positiven Recht unserer Staaten näher zusammenhängt, in der zweitnächsten Abhandlung VIII erörtert werden. So verbleiben für diese Abhandlung die eigentlichen Schatzungen, das Hauptgebiet der directen Besteuerung. Welche einzelnen Steuern zu diesen Schatzungen gehören und daher hier besprochen werden sollen, ergiebt sich aus dem Folgenden.

§ 5. B. Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchsteuern.

Diese neuerdings vom Verfasser eingeführte Classification ist deswegen wichtig, weil sie u. E. am besten der Bildung eines wissenschaftlich richtigen, practisch brauchbaren und vollständigen Steuersystems, das diesen Namen verdient, zu Grunde gelegt wird. Für das Folgende s. das Nähere in Wagner, Fin. II. § 334, 451 ff. (S. 409—439).

Die Erwerbsteuern sind solche, welche das Einkommen oder Vermögen des zu Besteuernden im Erwerb oder in der Entstehung bei ihm aufsuchen. Die Besitzsteuern verfolgen beides im Besitz des Einzelnen, die Gebrauchsteuern im Gebrauch, bez. Verbrauch, bei der Verausgabung und Nutzung.

Die Erwerbsbesteuerung umfaßt wieder drei Arten von Steuern nach den Arten des vorkommenden Erwerbs, nemlich Steuern auf den berufsmäßigen Erwerb, auf denjenigen durch einzelne Acte oder Rechtsgeschäfte und auf denjenigen durch Anfall und durch Werthzuwachs ohne eigene persönliche wirthschaftliche Leistung. Die Steuern auf den berufsmäßigen Erwerb sind regelmäßig directe Steuern und zwar Schatzungen, bilden also den Gegenstand dieser Behandlung.

Auch die Besitzsteuern sind dreierlei Art: allgemeine Vermögensteuern, partielle desgleichen und Steuern auf einzelne besondere Objecte des Nutzvermögens (die oben sogen. directen Luxussteuern). Alle diese Steuern sind regelmäßig directe und alle, jedenfalls aber die zwei ersten Arten, sind Schatzungen. Diese Vermögensteuern fallen daher in den Rahmen dieser Abhandlung.

§ 6. Die Steuern des berufsmäßigen Erwerbs zerfallen steuertechnisch und steuerrechtlich in zwei größere Classen, in Subject- und Objectsteuern, je nachdem sie sich unmittelbar an die Person, d. h. regelmäßig an die erwerbende, Einkommen, Erträge, Vermögen beziehende, in sich zusammenfassende Person, daher meistens an das Rechts- und Wirthschaftssubject oder aber unmittelbar an die Ertrag gebenden bez. wenigstens Ertragsfähigkeit besitzenden Objecte, an die Ertragsquellen anknüpfen.

Die Subjectsteuern könnten im allgemeinsten Sinne des Worts wohl auch Personal-, die Objectsteuern Realsteuern heißen, doch werden diese Namen, besonders der zweite, meistens in etwas anderem, engerem Sinne gebraucht (s. u.). Die Objectsteuern werden jetzt gewöhnlich unter dem Namen Ertragsteuern zusammengefaßt, denen dann wohl die Subjectsteuern als „Personalsteuern" oder als „Personal-, Einkommen- (und Vermögen-) Steuern" gegenübergestellt werden.

1. Die Subjectbesteuerung des berufsmäßigen Erwerbs kann auf dreifache Weise verwirklicht werden: einmal so, daß man die Personen als solche, als erwerbende oder als Elemente, welche auf das Vorhandensein von Erwerb (Einkommen, Vermögen) schließen lassen — insofern zugleich als Steuerobjecte — besteuert, eventuell unter Berücksichtigung einiger besonderer Thatsachen des Erwerbs oder Besitzes oder der darauf hinweisenden ökonomischen, socialen und rechtlichen Stellung (z. B. des „Standes") jener Personen; so ergeben sich die directen reinen Personal- (Kopf-, Familien- Heerd-)

Steuern, welche bei der genannten Eventualität in primitive Formen allgemeiner Vermögen-, Grund-, Haussteuern, in Standes- und in sogen. (personale) Classensteuern übergehen. Zweitens kann man das Einkommen einer Person gleich unmittelbar als Ganzes ziffermäßig zu ermitteln suchen und es so der directen Besteuerung unterziehen; so gelangt man zur nominellen directen Einkommensteuer, welche eine allgemeine Einkommensteuer bei ihrer Ausdehnung auf alle wirthschaftlich selbständigen Personen (insbesondere die physischen Personen) wird, sich aber auch auf gewisse nach der Höhe des Einkommens unterschiedene Classen von Personen beschränken kann, z. B. auf diejenigen, deren Einkommen ein bestimmtes Minimum überschreitet. Eine dritte Art, die erwähnte Subjectbesteuerung zu verwirklichen, stimmt mit der zweiten im Endziel überein, weicht aber von ihr in der Methode ab. Man sucht nemlich die wirklichen Erträge der einzelnen unterscheidbaren Ertragsquellen, die im Einkommen einer Person zusammenfließen, zunächst einzeln für sich zu ermitteln, eventuell unter Benutzung der sonstigen Object- oder Ertragsbesteuerung, und bildet dann durch Addition das (Gesammt-)Einkommen der steuerpflichtigen Person (oder läßt es sie selbst auf diese Art bilden): die „Einkommensteuer als System der Ertragsbesteuerung" — (England § 28).

2. Die Object- (auch Ertrags-, bez. Ertragsquellen-)Besteuerung trennt das ertraggebende oder ertragsfähige Object von dem es im Eigenthum besitzenden oder bewirthschaftenden Rechtssubject und besteuert insofern „das Object als solches": ein Ziel, welches allerdings nicht immer und überall mit voller Consequenz bei dieser Besteuerung befolgt worden ist oder wird. Von den hierher gehörigen einzelnen Steuern, welche zugleich Schatzungen und regelmäßig directe Steuern sind, ist als die älteste und gewöhnlich bis auf unsere Zeit verbreitetste und bedeutendste die (agrarische) Grundsteuer hervorzuheben. In der neueren, nach rationellen Gesichtspuncten vorgehenden Praxis haben sich, namentlich auf dem europäischen Continent (Oesterreich, Frankreich, deutsche Staaten) an diese Steuer besondere weitere „Ertragsteuern" angeschlossen, nemlich eine (früher zum Theil mit der Grundsteuer verbundene) Gebäudesteuer, eine Gewerbesteuer — von verschiedenem Umfang, meist die „Gewerbe im engeren Sinne", Handwerk, Fabrication, Handel, Transportgewerbe u. s. w. treffend —, in neuester Zeit mehrfach eine besondere „Leihzins- oder Capitalrentensteuer" (vom Ertrag des verliehenen Capitals), auch wohl eine mit zu den Ertragsteuern gezählte directe „Lohn- und Besoldungsteuer". Für einzelne specielle Ertragsquellen sind mitunter auch besondere selbständige Ertragsteuern ausgebildet worden, so die Wald-, Grundgefäll-, Bergwerk-, Eisenbahn-, Actiengesellschaftsteuer. Bisweilen bilden solche Steuern, so die Wald-, die Gefällsteuer, aber auch nur Theile der allgemeinen Ertragsteuer, hier der Grundsteuer, mit einigen, aus der Natur der Ertragsquelle abgeleiteten besonderen Bestimmungen.

Die Grund- und Gebäudesteuer, theilweise auch die Gewerbesteuer werden wohl als Realsteuern zusammengefaßt, denen dann die specielle directe Lohn- und Besoldungsteuer, ebenso wie die verschiedenen Formen der Kopf-, Familien-, Classen-, Einkommensteuern als „Personalsteuern" gegenüber stehen. Die Gewerbesteuer hat aber meistens auch etwas vom Charakter einer Personalsteuer, die Capitalrentensteuer in gewissen Fällen ebenfalls, weil sich bei ihnen die Erträge selten oder niemals in dem gleichen Maaße wie bei den „echten" oder „reinen" Realsteuern, der Grund und Gebäudesteuer, „objectiviren", d. h. vom Eigenthümer, bez. Wirthschaftssubject loslösen lassen. Bei folgerichtiger rationeller Ausbildung und genügender Ausdehnung auf verwandte Kategorieen von Ertragsquellen stellt die „moderne Ertragsbesteuerung" in sich noch am ehesten ein wirkliches Steuersystem dar (§ 42—46).

§ 7. Die beiden in diese Abhandlung gehörigen Besitzbesteuerungsformen, die allgemeine und die partielle Vermögensteuer, sind wenigstens in neuerer Zeit und in Europa von geringer practischer Bedeutung, doch ist die erste jüngst von der deutschen

Steuertheorie wieder mehr in den Vordergrund geschoben worden (Neumann, Verein für Socialpolitik). Die allgemeine Vermögensteuer trifft im Princip alles Vermögen aller (selbständigen) Personen im Staate, insbesondere der physischen, nach seinem durch Anschläge oder Declarationen ermittelten Werth. Auch hier kann aber, wie bei der allgemeinen Einkommensteuer, eine Beschränkung z. B. auf die Personen mit einem ein bestimmtes Minimum übersteigenden Vermögen stattfinden. Die partielle Vermögensteuer erfaßt nur gewisse Kategorieen von Vermögensobjecten, z. B. „Nutzvermögen" einer Person, oder das „Capital" derselben, oder wieder Arten davon, wie das (in gewöhnlichen Darlehen, Hypotheken, „Werthpapieren" angelegte) „Leihcapital", immer nach dem auf eine bestimmte Weise zu ermittelnden Werthe.

Da diese Vermögensteuern das Vermögen oder Theile davon nicht nach concreten Objecten, sondern dem Werthe nach in der Person des bestimmten Besitzers zusammenfassen und sich insofern an diese Person anschließen, gehören sie in dieser Hinsicht, wie die Einkommensteuer zu den Personalsteuern und unterscheiden sich so von den Realsteuern. — S. Wagner, Fin. II. § 333, 486—488.

§ 8. C. Einige weitere Puncte der Terminologie, welche für die hierhergehörigen directen Erwerbs- und Besitzsteuern oder Schatzungen besonders wichtig sind.

1. Von Bedeutung gerade bei diesen Steuern ist die scharfe Unterscheidung zwischen Steuerquelle und Bemessungs- (Umlegungs-, Veranlagungs-, Vertheilungs-)Grundlage und demnach zwischen eigentlichen (reellen, wahren) und nominellen (scheinbaren) Vermögen-, Capital-, Einkommensteuern u. dgl. m. „Steuerquelle ist derjenige Güter- oder Werthbetrag, aus dem eine Steuer reell entrichtet (gezahlt, getragen), Bemessungsgrundlage die Thatsache, bez. das Object (also eventuell ein bestimmter Güter- oder Werthbetrag, wie „das Einkommen", „das Vermögen", „der Verbrauch" einer Person), nach welchem die Steuer umgelegt wird." Die Steuern, bei denen der näher bezeichnete Werthbetrag die Bemessungsgrundlage sein soll — der gewöhnliche Fall —, sind insofern nominelle Einkommen-, Vermögen-, Capital-, Verbrauchsteuern, so die oben genannten Subject- und Object-, Personal- und Real-, auch die allgemeinen und partiellen Vermögensteuern. Die Steuern, bei welchen dagegen das betreffende Object u. s. w. die Steuerquelle sein soll — und regelmäßig auch wirklich ist — sind reelle Steuern der durch den speciellen Namen näher bezeichneten Art. So normal die Einkommensteuern, auch die Erbschaftsteuern, dagegen nur ausnahmsweise die Vermögen- und Capitalsteuern. Letztere und ebenso die Verbrauch-, die meisten Verkehrsteuern sind vielmehr nach der Steuerquelle fast immer (reelle) Einkommensteuern, welche aus dem Einkommen entrichtet werden.

S. Wagner, Fin. II. § 330, 370 ff., mit der weiteren, öfters erforderlichen Unterscheidung zwischen dem einzel- und dem volkswirthschaftlichen Standpunkte in der Frage der Wahl der Steuerquelle und bei der Beurtheilung der Zulässigkeit reeller Vermögen- und Capitalsteuern. — Die Bemessungsgrundlage läßt sich auch in einem besonderen, von dem sonstigen etwas abweichenden Sinne des Wortes (s. u.) als „Steuerobject" bezeichnen.

2. Für die practische Durchführung der Besteuerung durch die Steuerverwaltung bedarf es schon in der Steuergesetzgebung und weiter in den sich daran schließenden (Ausführungs-)Verordnungen einer Reihe von Bestimmungen über einzelne Puncte in möglichst präciser und unzweideutiger Fassung. Solche Puncte sind namentlich auch für die in diese Abhandlung gehörenden Steuern die Begriffe des Steuersubjects, des Steuerobjects, der Steuereinheit, des Steuersatzes, ferner die Verwaltungs-Einrichtungen der Steuerkataster und der Steuerrollen, endlich die Besteuerungssysteme nach dem Repartitions- und nach dem Quotitätsprincip.

Hier folge ich der Terminologie und Begründung in meiner Finanzwiss. II. § 331, 537 ff. (Abschn. v. d. Steuerverwaltung), bes. § 543, damit ist zu vergleichen, hie und da abweichend, Rau, Fin. I. § 282, 295, u. II. 299. Vielfach abweichend in der Terminologie und in gewissen

damit zusammenhängenden Grundauffassungen Stein, I. 433 ff. und danach in der spec. Steuerlehre, m. E. oft willkürlich, dem Sprachgebrauch nicht selten Zwang anthuend und nicht immer zur Klärung beitragend. S. außerdem Schäffle, Steuerpolit., in den „grundlegenden Erörterungen" S. 3 ff., und Hock, öff. Abgaben. Weitere terminologische Einzelheiten werden, soweit nöthig, im Verlauf dieser Abhandlung an betreffender Stelle berührt werden.

a) Steuersubject oder Steuerpflichtiger in diesem rechtlichen Sinne ist die Person, von welcher rechtlich die Steuer zu zahlen ist. Dieser „Steuerzahler" ist bei den directen Steuern, der gesetzlichen Präsumption nach, gewöhnlich identisch mit dem Steuerträger, d. h. mit demjenigen, welcher schließlich die Steuer aus seinem Einkommen oder Vermögen auch trägt. Neben oder statt dem Steuersubject kann eventuell eine andere Person für die Steuerzahlung haften, der sogen. Steuerhaftende (z. B. der Pächter für den Grundherrn oder umgekehrt). Auch kann es gesetzliche Stellvertreter des Steuersubjects geben, welche bei Behinderung, Abwesenheit u. dgl. des letzteren diesen vor der Behörde vertreten.

Bei den in diese Abhandlung gehörigen Steuern ist das Steuersubject daher regelmäßig der Bezieher des Einkommens bei den Classen-, Einkommensteuern, der Eigenthümer der Ertragsquelle bei den Ertragssteuern, des Vermögens-, Capitals bei den Vermögensteuern, der Familienvorstand bei Familien-, Heerdsteuern, z. Th. bei den Kopfsteuern, hier auch die bestimmte physische Person, die nach den Merkmalen der Kopfsteuer speciell für sich steuerpflichtig ist; anderseits ist z. B. in der Staatsbesteuerung mitunter auch die „Provinz", der „Kreis", die „Gemeinde" als solche bei dem Prinzip der communalen Steuerhaftung als Steuersubject zu bezeichnen (antike Beispiele, russische Gemeindesteuerhaft, würtemb. Verhältnisse § 35).

b) Steuerobject ist der Umstand, dessentwegen, besonders die Sache, für welche (wegen des Eigenthums, Besitzes, Gebrauchs derselben), bei Steuern, welche unmittelbar auf Personen gelegt oder nach ihnen umgelegt werden (wie bei Kopf-, reinen Personal-, Familiensteuern), eventuell auch die Person, für welche die Steuer zu zahlen ist.

Bei den Einkommensteuern ist das Steuerobject der „Einkommenbezug in der und der Höhe", bei den Vermögensteuern der „Vermögensbesitz in dem und dem Betrage", bei den Classensteuern der Umstand, daß eine Person nach ökonomischen, socialen u. s. w. Merkmalen in die und die Classe der Steuer hineingehört, bei den Ertragsteuern das Grundstück, Haus, der Gewerbebetrieb, Capitalzinsenbezug, Lohn-, Besoldungsbezug u. s. w., wie anderseits z. B. bei den directen Aufwandsteuern der Hund, der Wagen, das Pferd, der herrschaftliche Bediente u. dgl. m., bei den Zöllen die zollpflichtige Waaren, bei den Verkehrsteuern das steuerpflichtige Rechtsgeschäft, bez. die Urkunde darüber.

c) Steuereinheit ist das einzelne Steuerobject nach Zahl, Maaß, Gewicht, bei Steuerobjecten, welche in Geldwerthbeträgen ausgedrückt werden, der bestimmte gesetzliche Einheitswerth, nach welchem der Steuersatz (s. u.) als Quote normirt wird.

Bei Kopf- und Familiensteuern ist „der Kopf" oder „der und der Kopf" (z. B. der männliche oder der des und des Alters), „die Familie", „der Heerd", bei den Ertrag-, den Einkommen-, Vermögensteuern, vielen Verkehrsteuern etwa „das Hundert" des und des Geldwerths, „ein" Contract, „eine" Vollmacht, „ein" Gewerbebetrieb in anderen Fällen, „ein Centner" bei Zöllen, Verbrauchsteuern u. s. w. die Steuereinheit.

d) Steuersatz ist der auf die Steuereinheit fallende gesetzliche Steuerbetrag.

Z. B. 10 M. Zoll vom Center einer Waare a, 80 Pf. vom Center roher Zuckerrüben, 1 M. von einem stempelpflichtigen Actenstück, 1 Rubel vom steuerpflichtigen Kopf, 72 M. vom Classensteuerpflichtigen in der obersten Steuerstufe, aber auch bei Geldwerthbeträgen der Einkommen-, Vermögen-, Ertrag- u. Verkehrsteuern so und so viel Procent. In diesen letzteren Fällen, wo eine bestimmte Geldsumme (regelmäßig 100) die Steuereinheit ist, nennt man den Steuersatz häufig den „Steuerfuß". Doch läßt sich dieser Ausdruck auch allgemeiner in gleicher Bedeutung wie „Steuersatz" gebrauchen.

e) Steuerkataster (Steuerbücher) heißen bei allen Schatzungen, besonders bei den Realsteuern des Ertragsteuersystems die Verzeichnisse der amtlich gesammelten Thatsachen zur Feststellung der Steuersubjecte und Steuerobjecte und zur Ermittlung der dem Gesetze entsprechenden Steuerschuldigkeiten der einzelnen Steuersubjecte und (speciell bei den Ertragsteuern, auch wohl bei directen Aufwandsteuern) der steuerpflichtigen Objecte.

Besonders wichtig und schwierig sind die Grundsteuerkataster, welche wohl die größte solcher Operationen darstellen (Alt-Rom, neuere und neueste Zeit, seit dem 18. Jahrhundert); ferner die Gewerbesteuerkataster, die Gebäudesteuerkataster. Aehnliche Kataster können bei Bergwerk-, Capitalrenten-, Lohn-, Besoldung-, Vermögensteuern, bei Classen-, Einkommensteuern, auch bei directen Aufwandsteuern (Luxussteuern), selbst bei den an den Productionsbetrieb sich anschließenden inneren Verbrauchsteuern (Salz, Zucker, Tabak, Bier, Branntwein u. s. w.) vorkommen.

f) Steuerrollen (Listen) sind die namenweisen amtlichen Verzeichnisse der Steuersubjecte bei den Schatzungen (auch bei einzelnen verwandten directen Steuern, wie den directen Aufwandsteuern) unter Angabe des schuldigen Steuerbetrags, also auf Grund der Anwendung des gesetzlichen Steuersatzes.

Eventuell unter Benutzung der Daten des Katasters berechnet, aber auch wohl selbständig hergestellt.

g) Die Unterscheidung zwischen Repartitions- und Quotitätsprincip und danach zwischen Repartitions- und Quotitätsteuern wird gewöhnlich auf Hauptarten der Schatzungen, auf Personal- und Classen-, Einkommen- und Vermögen-, Ertragsteuern beschränkt. Sie betrifft die verschiedenen Methoden, den Steuersatz für das einzelne Steuersubject und Object zu bestimmen und danach die Gesammtsteuerschuldigkeit (und den Gesammtertrag) aller Steuersubjecte und Objecte zu bilden. Repartitions- (Vertheilungs-, Auftheilungs-, Umlegungs-) Steuersystem nennt man dasjenige, wo für die dazu gehörigen Steuern, insgesammt oder für eine jede einzelne davon, zuerst (eventuell gesetzlich) der ganze Betrag, welcher dadurch aufgebracht werden soll, festgestellt und alsdann von Oben nach Unten, bis schließlich auf die einzelnen Steuersubjecte und Objecte hinab „vertheilt" wird. Der Steuersatz für die Steuereinheit ergiebt sich hier erst am Schluß der Operation endgiltig. Bei gleicher Steuersumme wechselt er mit der Zahl oder Größe der Steuersubjecte und Objecte. Quotitätssteuersystem ist dagegen dasjenige, wo zuerst der bestimmte Steuersatz für die Steuereinheit festgestellt wird und dann durch Anlegung desselben an alle Steuersubjecte und Objecte die ganze Steuersumme sich ergiebt. Hier geht man von Unten nach Oben und die Steuersumme wechselt bei gleichem Steuersatze mit der Zahl u. s. w. der Steuersubjecte und Objecte.

Als Repartitionsteuern sind besonders die französischen directen, mit Ausnahme der Patent- (Gewerbe-) Steuer, eingerichtet, in Preußen die Grundsteuer von 1861 (10 Mill. Thlr. in den alten Provinzen), seit 1873 mittelst der sogen. gesetzlichen „Contingentirung" des Gesammtertrags die Classensteuer (42 Mill. M.), indem die gesetzlichen Steuersätze auf Grund des danach stattfindenden Einschätzungsergebnisses entsprechend bei der Berechnung der individuellen Jahresschuldigkeiten abgeändert, d. h. jetzt regelmäßig herabgesetzt werden. Die preuß. Haus-, Gewerbe-, Einkommensteuer sind Quotitätsteuern, ebenso bisher die österreichischen, (erst seit Kurzem ist hier die Grundsteuer Repartitionsteuer geworden, und die meisten directen Steuern der anderen deutschen Staaten. Die Wahl zwischen beiden Systemen hängt mit allgemeineren Fragen der Steuerpolitik und Steuerverwaltung zusammen (§ 30). Wagner, Fin. II. § 543 ff.

II. Die (hierhergehörige) directe Besteuerung im Allgemeinen.

Der Ausdruck „directe" Steuern wird als der kürzeste und üblichste im Folgenden in der Beschränkung auf diejenigen Steuern gebraucht, welche nach dem Dargelegten in dieser Abhandlung besprochen werden sollen.

A. Die Entwicklung dieser Steuern.

Rau II. § 30 ff. passim Einzelnes bei den einzelnen Steuern. Stein, ebenso passim II. und passim I. 402 ff. Wagner, Fin. II. 387 ff.

§ 9. Die directe Besteuerung in Form einzelner der oben genannten Schatzungen bildet einen der Ausgangspuncte der Besteuerung bei unseren Culturvölkern und regelmäßig noch heute ein Hauptglied in der Staats- wie Communalbesteuerung. Diese allgemeine Verbreitung und dieser uralte Bestand beweisen, daß man es hier mit einer durch die Verhältnisse nothwendig gebotenen Einrichtung zu thun hat, welche als solche Anerken-

nung verlangt. Die geschichtliche Entwicklung dieser Besteuerung wird vornemlich von der Entwicklung der Volkswirthschaft, namentlich von derjenigen der Arbeits-, Berufs-, Besitztheilung oder m. a. W. von der qualitativen und quantitativen Differenzirung des Volkseinkommens und Volksvermögens im Einkommen und Vermögen der Einzelnen beherrscht. Mit dieser Entwicklung der Volkswirthschaft steht wieder diejenige der politischen und socialen Verhältnisse, der bevorrechteten und unteren „Stände", die Classenschichtung des Volks in engem Zusammenhang, vielfach in Wechselwirkung. Auch diese politischen und socialen Verhältnisse und ihre Umbildungen üben dann mittelbar und unmittelbar wie auf die Entwicklung der gesammten, so besonders auch auf diejenige der directen Besteuerung einen Einfluß aus. Aber den Haupteinfluß hat auf die Dauer regelmäßig die Entwicklung der Volkswirthschaft, aus der sich ein „Gesetz der Differenzirung der Besteuerung überhaupt und speziell der directen Besteuerung" inductiv ableiten, aber auch als nothwendiges Postulat der Steuerpolitik deduciren und begründen läßt.

Die directen Steuern, welche sich theils allein, theils neben gewissen gebührenartigen (vielfach in Verbindung mit der Ausübung von Hoheitsrechten stehenden) und neben verbrauchsteuerartigen Abgaben (Zöllen, Marktsteuern) frühzeitig ziemlich überall in unseren Ländern finden, sind grundsteuerartige und auch wohl familiensteuerartige.

Erstere entsprechen den einfachen Wirthschaftsverhältnissen bereits seßhaft gewordener und vom Ackerbau lebender Völker. Sie haben allerdings nicht immer den reinen Steuercharakter, sondern sind eventuell mehr eine Art Grundzins für das von der Volksgemeinschaft oder von Theilen derselben oder vom Fürsten als Grundherrn direct den Einzelnen zur Bebauung überlassene Land, ein Charakter, der bei diesen Abgaben auf erobertem, den unterworfenen Landesbewohnern oder neuen Ansiedlern aus dem Volke der Eroberer überlassenem Boden noch deutlicher hervortritt. Heerd-, Familiensteuern verbinden sich bei einem reinen Ackerbauvolk wohl unmittelbar mit solchen älteren Grundsteuern. Die Steuereinheiten werden durch die üblichen Besitz- und Bewirthschaftungseinheiten (Hufe, Hof), mit denen wieder die Familieneinheiten ziemlich übereinstimmen, gebildet. Die Seltenheit und Geringfügigkeit anderen Erwerbs und Vermögens, die im Wesentlichen gleiche ökonomische Lage und wirthschaftliche Technik der grundbesitzenden Landwirthe (Bauern) bewirken, daß selbst die einfachsten und rohesten Grundsteuern allein für sich einigermaßen ausreichen. Größere Grundherren (Adel) und einzelne Vornehme genießen als solche wohl Freiheit von Abgaben oder Erleichterungen. — Förmliche Personal-, besonders Kopfsteuern fehlen bei freien Völkern gewöhnlich und gelten als Minderung der Vollfreiheit, finden sich daher bei Unterworfenen und bei jenen Classen, denen man in der alten und mittelalterlichen Geschichte unterhalb der Vollfreien bis herab zu den eigentlich persönlich Unfreien in mannigfaltiger Abstufung begegnet.

§ 10. Bei weiterer Ausbildung der Volkswirthschaft und — der Ursache und Wirkung davon — bei vermehrter Arbeitstheilung reichen solche Grund-, Familien- und Kopfsteuern immer weniger zur Deckung des gewöhnlich steigenden und in stärkerem Verhältniß durch Steuern zu deckenden Finanzbedarfs aus und genügen, auch abgesehen davon, allein für sich und unverändert bleibend immer weniger.

Die alte Grundsteuer als Hof- oder Flächensteuer wird bei Entwicklung intensiver Landwirthschaft zu ungleichmäßig, mit der annähernd gleichen Familien- und Kopfsteuer geht es ebenso, und auch eine Abstufung nach politischen Ständen unterliegt diesem Bedenken, je mehr Einkommen und Vermögen nicht nach diesen Ständen sich vertheilen und je größere Ungleichheiten der ökonomischen Lage sich unter den einzelnen Gliedern eines Stands einfinden. Ferner aber entstehen neben dem agrarischen andere wirthschaftliche Berufe, neben Dorf, Hofgut und Grundherrschaft die Stadt, neben Ackerbau das Handwerk, Manufactur, Fabrikation, Industrie, Handel, Geldgeschäft, liberale Berufe, neben den unmittelbar productiven Classen, aus ihnen herauswachsend, Rentnerclassen und innerhalb jedes Berufs und Erwerbs- und Besitzstands, namentlich auch innerhalb der Volkskreise der „städtischen Nahrung" bildet sich nach Art, Mannigfaltigkeit, Zusammensetzung und Höhe des Einkommens und Vermögens der Einzelnen eine immer größere Verschiedenheit.

So muß sich die directe Besteuerung mehr ausdehnen auf andere Erwerbs- und Vermögensarten, mehr specialisiren und differenziren bei einer jeden dieser Arten, einschließlich des Hauptobjects der alten Grundsteuer, dem landwirthschaftlichen Besitz und

Erwerb, und zur Ergänzung der mehr und mehr, auch in ihrer höchsten „rationellen" Gestaltung und Vervollständigung, sich als unzureichend erweisenden directen Besteuerung müssen auch die zum Theil von Alters bestehenden gebührenartigen und verbrauchsteuerartigen Abgaben (Landes- und Stadtzölle, Thorsteuern, „Accisen" u. s. w.) weiter entwickelt und vervollständigt und andere verwandte oder ganz neue Steuern, so gewisse Verkehrsteuern hinzugefügt werden — um das Ziel einer wenigstens leidlich vollständigen und gleichmäßigen Besteuerung aller Volksklassen und Einzelnen oder m. a. W. der Besteuerung des ganzen Volkseinkommens in seiner qualitativ und quantitativ immer verschiedenartigeren Vertheilung unter die Einzelnen zu erreichen.

Aus solchen Ursachen entwickeln sich — zum Theil unter unmittelbarer Mitwirkung politischer Momente, wie der Emancipation der ehemals unfreien unteren Classen, der Beseitigung der Vorrechte bisher bevorzugter Classen — aus Kopf- und Familiensteuern allgemeine, auch das bewegliche Vermögen mit umfassende Vermögen- und schließlich förmliche Einkommensteuern, mit Steuersätzen in einem bestimmten Zahlenverhältniß zu dem seinem Werthe nach bezifferten Einkommen und Vermögen, solchen Einkommensteuern vorangehend auch wohl personale Classensteuern, welche nähere, wenn auch nicht ausschließliche Rücksicht auf Höhe (eventuell auch auf Art) des Einkommens nehmen, sich aber im Uebrigen noch, öfters überwiegend, nach anderen Momenten, politischem Rang und Stand, Berufstand u. s. w. richten. Ein „Census" wird die Grundlage solcher „Personal"- und Vermögensteuern. Die alten Grundsteuern werden einheitlich zusammengefaßt und mit Hilfe großer Katasteroperationen in eine einzige „gleichmäßige", „allgemeine", allen landwirthschaftlich und ähnlich benutzten oder benutzbaren Boden umfassende „rationelle" Grundsteuer umgebildet. Soweit sie Bestandtheil von allgemeinen Vermögensteuern (wie im Alterthum und Mittelalter, bis in das 17., ja 18. Jahrhundert mehrfach) waren, werden sie aus dieser Verbindung nun losgelöst und diese Vermögensteuer bildet sich jetzt selbst in eine Art System der Ertrag- und Einkommenbesteuerung um. Neben der Grundsteuer verselbständigt sich namentlich die anfangs vielfach mit jener verbundene, auch mit Heerd- und Familiensteuern zusammenhängende Gebäude- oder Haussteuer. Die einzeln schon älteren Abgaben in den Städten vom Gewerbebetrieb und Handel — eventuell bisher in der allgemeinen Vermögensteuer enthalten — werden in eine mit dem Einzug der Gewerbefreiheit auf das ganze Land ausgedehnte allgemeine Staats-Gewerbesteuer umgewandelt. So bilden sich die drei Hauptglieder des modernen Ertragsteuersystems, speciell die Realsteuern. Zu ihnen tritt als nächstverwandte folgerichtig, in der Praxis aber noch nicht allgemein, eine Capitalrentensteuer für den Ertrag ausgeliehener Capitalien. Der Ertrag der liberalen Berufsarbeit, besonders der öffentlichen Dienste, dann des Gesindedienstes und der gemeinen Handarbeit wird im consequent ausgebildeten Ertragsteuersystem durch besondere Lohn-, Besoldungsteuern, in einzelnen Fällen auch wohl in Verbindung mit der entsprechend ausgedehnten Gewerbesteuer durch diese getroffen, wenn man sich nicht etwa damit begnügt, diese Erträge, welche unmittelbarer als (subjective) „Einkommen" erscheinen, ausschließlich durch jene Personalsteuern, Classen-, Einkommensteuern u. s. w. zu besteuern. Oder, theils in Ermangelung der letztgenannten Steuern, theils aus principiellen Gründen mit Rücksicht auf die Verbrauchsteuern, verzichtet man auch wohl auf eine directe Besteuerung des eigentlichen (reinen) „Arbeitseinkommens" der niederen Arbeiter, des Gesindes, der Beamten und ähnlicher Classen ganz.

§ 11. So bildet sich allmälig in der modernen Welt eine leidlich vollständige directe Staatsbesteuerung aus, im Wesentlichen freilich erst seit dem Zeitalter der französischen Revolution, unter dem Einfluß der leitenden politischen Ideen dieser „staatsbürgerlichen Periode", namentlich des Princips der persönlichen und politischen Freiheit und Gleich-

heit der ganzen Bevölkerung, und in Ausführung steuerwissenschaftlicher Forderungen, welche aus diesem Princip abgeleitet werden: insbesondere der „Postulate der Gerechtigkeit", der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung (§ 19 ff.).

S. Wagner, Fin. II. 282 ff. Eine gewisse Gleichartigkeit dieser directen Staatsbesteuerung in den verschiedenen Culturstaaten, besonders des europäischen Continents ist unverkennbar (§ 23—27). Tiefergreifende Unterschiede, z. B. zwischen Großbritannien und dem Festlande, erklären sich mitunter aus der verschiedenen politischen Organisation, so namentlich der verschiedenen Vertheilung der öffentlichen Thätigkeiten zwischen dem Staate und den Selbstverwaltungskörpern. Oder sie hängen mit der verschiedenen Ausbildung anderer Steuergattungen zusammen, der Verbrauch-, besonders auch der Verkehr-, Erbschaftsteuer, wie z. B. der oft hervorgehobene Mangel einer allgemeinen Einkommensteuer und einer besonderen Capitalrentensteuer in Frankreich in dem (zu sehr) entwickelten System der Registerabgaben und Stempel einigermaßen seinen Ersatz und damit seine Erklärung und relative Rechtfertigung findet. Bei der Kritik des directen Steuersystems eines concreten Staats darf überhaupt der Zusammenhang mit der gesammten sonstigen Besteuerung desselben nicht übersehen werden. Ganz folgerichtig müssen manche Einzelheiten der directen Besteuerung je nach der Gestaltung der sonstigen Besteuerung, der indirecten Verbrauchs-, Verkehrsbesteuerung zu Herbeiführung von Ausgleichungen selbst wieder verschieden eingerichtet werden.

Die directe Communalbesteuerung (im engeren Sinne, der Ortsgemeinden, und im weiteren Sinne, der übrigen Selbstverwaltungskörper, der Kreise, Provinzen u. s. w.) gestaltet sich in der neueren und neuesten Zeit im System der Zuschläge zu den directen Staatssteuern im Wesentlichen ebenso wie die Staatsbesteuerung, nur mit Abweichungen wegen der mitunter vorkommenden Ungleichheit der Zuschläge zu den einzelnen Steuern und wegen der gelegentlich in gewissen Fällen, bei gewissen Zwecken der Ausgaben ganz fehlenden Zuschläge zu der einen oder der anderen Steuer. Auch wo die Communalbesteuerung aber selbständige directe Steuern (neben dem Zuschlagsystem, wie mehrfach in Deutschland oder ausschließlich wie in England) entwickelt hat, gestalten sich ihre directen Steuern den directen Staatssteuern ähnlich, nur bleiben sie gewöhnlich noch weiter von einem förmlichen „System" entfernt. Eine der Staats-Haussteuer verwandte, übrigens auch als Staatssteuer vorkommende, sonst eigene directe Steuer, namentlich (groß-) städtischer Gemeinden ist die sogen. Wohnungs- oder Miethsteuer, eine directe Verbrauchsteuer.

§ 12. Zur Geschichte der directen Besteuerung in einigen wichtigeren Staaten und Zeitaltern. Im Obigen sind die leitenden Grundzüge der allgemeinen Entwicklung der directen Besteuerung gegeben. Sie finden in der folgenden Skizze der Steuergeschichte einzelner Staaten ihre Bestätigung. Diese Skizze beschränkt sich auf einige Hauptpunkte, auf die vielfachen Controversen über die wirkliche Beschaffenheit des älteren Steuerwesens (u. A. in der römischen Steuergeschichte) kann hier nicht eingegangen werden.

In den altgriechischen, speciell im athenischen Staate, dessen Finanz- und Steuerwesen noch verhältnißmäßig am besten bekannt ist, läßt sich doch selbst aus den sporadischen, auf uns gekommenen Thatsachen der Steuergeschichte auf das in § 9 aufgestellte Entwicklungsgesetz der Besteuerung zurückschließen. Die persönliche Wehrdienstleistung, das System der Liturgieen, die Tribute der Bundesgenossen haben nur, neben anderen Umständen, die Besteuerung, wenigstens in ruhigen Zeiten, nicht zu so hoher Entwicklung gelangen lassen. In Athen kommen zur Blüthezeit als beständige ordentliche Einnahmen gewisse directe Personalsteuern auf bestimmte Kategorieen von Personen vor, so das zugleich gebührenartige Schutzgeld (μετοίκιον) der Fremden; wahrscheinlich auch eine Sclavensteuer als eine Art Vermögen- und Gesindesteuer; ferner eine theils sittenpolizeiliche, theils gewerbesteuerartige Abgabe von Wahrsagern, Quacksalbern, Gauklern u. s. w., namentlich von Prostituirten. Allgemeine Personalsteuern der freien Bürger fehlen dagegen, der oben erwähnten antiken wie der späteren germanischen und mittelalterlichen Anschauung von der Unvereinbarkeit solcher Abgaben mit der Vollfreiheit gemäß. — Die athenischen und sonstigen Grundabgaben der freien Bürger waren wohl mehr Grundzinse für Ueberlassung und Nutzung öffentlichen Lands, als eigentliche Grundsteuern von wirklichem Privatland. — Dagegen findet sich in Athen in Kriegszeiten, zumal vom peloponnesischen Kriege an, als außerordentliche, in anderen griechischen Democratieen wohl auch als gewöhnliche Steuer ein allmälig ziemlich ausgebildetes System von (nominellen) Vermögensteuern, früher in Athen auch das fruchttragende Land beschränkt, also eine Besteuerung der Grundeigenthümer, später, bei größerem Bedarf und stärkerer Entwicklung des beweglichen Vermögens und städtischen Erwerbes, eine allgemeinere Vermögensbesteuerung, neben Grundvermögen, Vieh, Häuser, Geldcapitalien, Sclaven, diverse Verarbeitungsproducte, Hausgeräth u. s. w. um-

fassend, auf entsprechenden Katasteroperationen beruhend. Nach dem Steuerfuß entwickelt sich diese Steuer zu einer Art progressiver Einkommensteuer. Auch die Liturgieen, besonders die Trierarchie, stellt in ökonomischer Hinsicht doch eine solche Steuer und darüber hinaus selbst eine progressive reelle Vermögensteuer dar. S. Böckh, Staatshaush. d. Athener, 2. Ausg. Berlin 1850 (wonach im Wesentlichen diese Skizze).

Im altrömischen Steuerwesen, der Republik und namentlich der Kaiserzeit, hat Rodbertus in seinen vorzüglichen Aufsätzen zur Geschichte der römischen Tributsteuern (in Hildebrands Jahrb., B. 4, 5, 8) zuerst den inneren Zusammenhang zwischen den Veränderungen im privatwirthschaftlichen System und den Arten der Besteuerung nachgewiesen, eine Auffassung, die zu dem obigen allgemeinen Entwicklungsgesetz zu generalisiren ist (Wagner, Fin. II. 192, Note). S. jetzt über Rom besonders die zusammenfassende neueste systematische Arbeit von J. Marquardt, römische Staatsverwaltung II. (Leipzig 1876), der hier gefolgt wird. Auch in Rom waren die ältesten ordentlichen Steuern gewisse indirecte Verbrauchsabgaben, besonders Zölle. Für die außerordentlichen Ausgaben, Kriegskosten, Truppensold bildet, wie es scheint, schon von der Zeit der Könige her das tributum civium eine außerordentliche (nominelle) Vermögensteuer, in der Servianischen Verfassung nach dem Census regulirt. Definitiv eingerichtet wird sie vom Jahre 406 v. Chr. an, wo der Staat die Zahlung des Truppensoldes übernimmt. Anfangs ist sie, wie in Athen, wesentlich auf das Grundvermögen beschränkt, später, dem genannten Entwicklungsgesetz gemäß, erstreckt sie sich mit auf die übrigen Vermögensobjecte, auf städtische Häuser, Geschäftslocale, Wirthschaftsinventar, Geld. Bei gewerblichen Unternehmungen sind zum Zweck des Anschlags die Zahl und Gattung der Sclaven berücksichtigt. Der Normalsatz war 1 pro mille (tributum simplex), der aber auch erhöht wurde. Die späteren Tribute der Provinzen u. s. w. machten es möglich, vom makedonischen Kriege an seit 167 v. Chr. über 400 Jahre lang das tributum civium gar nicht zu erheben. Neben demselben finden sich einige andere Specialtribute, deren Wesen nicht hinlänglich sicher aufgehellt ist. Um so umfassender war die directe Schatzungs- oder Erwerbsbesteuerung der unterworfenen Provinzen. In den einzelnen Provinzen bestanden zum Theil dauernd manche Verschiedenheiten. Die Hauptsteuern sind grundsteuer- und personal-, besonders kopfsteuerartige. Der den Provincialen meist zu Besitz und Nutzung belassene, aber als Eigenthum des römischen Volks anerkannte Boden ward allgemein abgabenpflichtig, nach Quoten vom Rohertrag (meist dem Zehnten) oder nach festen Natural- oder Geldabgaben besteuert: das zur Bezahlung des Truppensoldes dienende und danach benannte stipendium oder Provincialtributum. Die Steuer lastete auf dem Object, blieb also auch bestehen, wenn das Grundstück an römische Bürger gelangte. Das in den meisten Provinzen bestehende stipendium umfaßte aber zugleich eine Personalsteuer und zwar theils eine reine Kopfsteuer, theils eine Art Vermögen- und Einkommensteuer, letztere wohl später mit Elementen einer Gewerbebesteuerung verbunden. Für den Betrag des Stipendiums haften die Steuerbezirke.

Augustus unternimmt eine allgemeine Reform der directen Provincialsteuern, wahrscheinlich zu dem doppelten Zweck der Gewinnung fester Grundlagen eines Etats und der gleichmäßigeren Vertheilung der Lasten unter den Steuerpflichtigen innerhalb einer Provinz. Dazu erfolgt eine dreifache Operation, eine Vermessung, eine Feststellung der rechtlichen Qualität und eine Classification nach Gattung und ungefährer Güte, daher nach der Ertragsfähigkeit der Grundstücke: so viel auch noch nach den neuesten Forschern unsicher und controvers bleibt, doch eine den modernen Maßregeln ähnliche große Grundsteuer-Katasteroperation. Zugleich wird das Gutsinventar und das persönliche Vermögen, genau specificirt auch der Sclavenbesitz, und werden andere abhängige Classen, so die Colonen, aufgenommen. Unter Trajan war die Operation beendet und bleibt wohl bis auf Diocletian die Grundlage der directen Provincialbesteuerung. Unter diesem Herrscher wird das Provincialtributum für den Boden in Italien eingeführt, zugleich aber eine neue Vermessung und Einrichtung der Grundsteuer vorgenommen. (Wahrscheinlich genauere Ermittlungen von Werth und Ertrag, dann Bildung von „Steuerhufen“ — jugatio, caput — aus je einer gewissen Anzahl von Grundstücken verschiedener Gattung und Güte und Belegung dieser Hufen mit gleichen Steuersätzen; ferner Bildung von Gesammtsteuersummen der Steuerbezirke und Repartition derselben auf die Besitzer nach dem Kataster.)

Daneben entstehen ergänzende andere directe Steuern, so für die Besitzer beweglichen Capitals, Industrielle, Kaufleute, Geldhändler, mit Einschätzung der speciellen Vermögensobjecte, ferner gewerbe- und erwerbsteuerartige Ausgaben für einzelne Kategorieen von Handwerkern und specifischen Arbeitern, wohl mit allmäliger Specialisirung und Erweiterung nach Unten zu. Der Fortbestand eigentlicher Kopfsteuern in den Städten ist unsicher. Auf dem Lande scheinen die coloni die eigentliche kopfsteuerpflichtige Classe in späterer Zeit zu werden, wobei der Gutsherr die Steuer seiner Colonen abzuliefern hatte. Er vertheilte sie auf die Colonen.

§ 13. Deutsches Mittelalter.

Hüllmann, deutsche Finanzgsch. d. Mittelalters (Reich), Berl. 1805. Lang, hist. Entwickl. d. teutschen Steuerverfass. seit d. Carolingern, Berlin und Stettin 1793. Ilse, Gesch. d.

deutschen Steuerwesens, 1. Abth. Gießen 1844. Jetzt nam. f. d. ältere Zeit (bis ca. 1200). G. Waitz, deutsche Verfassungsgeschichte II. 2. Ausg. Kiel, 1870, Cap. 7, IV., Cap. 6, VIII. Cap. 15 (1878) und manches Einzelne in den anderen Capiteln. Mehr systematisch verarbeitet in den Werken über deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, z. B. in Kürze ganz gut Walter, immer noch am reichhaltigsten und besten Eichhorn. Werthvoll auch Zeumer, d. deutschen Städtesteuern, bes. d. städt. Reichsteuern im 12. und 13. Jahrhundert (Schmoller, F., I. 2), Leipz. 1878; nam. Abschnitt III. Ueber das ältere städtische Steuerwesen, besonders auch das directe in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters s. jetzt namentlich G. Schönberg, Finanzverhältnisse Basels im 14. und 15. Jahrhundert, Tüb. 1879.

In dem Auflösungsprocesse, den das römische Weltreich seit der Völkerwanderung durchmachte, ging in den neuen Staatsbildungen der Eroberer in dem Gebiete des bisherigen Reichs mit einem großen Theil der gesammten Cultur auch die Steuerverfassung Roms allmälig zu Grunde, ohne für lange Jahrhunderte durch eine andere ersetzt zu werden. Die römische Grund- und Personalsteuer blieb zwar formell in der ersten Zeit der Eroberung, dann in der fränkischen Monarchie der Merovinger noch bestehen, aber theils verfiel sie, theils nahm sie mit den veränderten Verhältnissen eine andere Gestalt an. Die römische Repartitionsteuer ward zu einer festen Quotitätsteuer, die römische Grundsteuer verlor damit ihren Steuercharacter und ward mehr eine Reallast, eine Grundzinsabgabe, die Personalsteuer eine Kopfsteuer der Unfreien, der auf fremdem Boden Angesiedelten, der dem Rechte der Eroberung Anheimfallenden, daher jetzt gerade auch der Romanen, wogegen der vollfreie Germane persönlich steuerfrei war, auch für seinen eigenen Boden Steuerfreiheit verlangte und gewöhnlich erreichte, jedoch für bisher besteuerte römische Grundstücke, die in seine Hände kamen, in der Regel wohl zu steuern hatte. Die völlig veränderten Auffassungen des Staatslebens, die auch dem späteren Mittelalter auf lange hinaus eigenthümliche Vermischung öffentlichrechtlicher und privatrechtlicher Verhältnisse, das Vorherrschen der Naturalwirthschaft, damit auch der Naturaldienste und Naturalleistungen aller Art, die Geringfügigkeit eines eigentlich staatlichen Finanzbedarfs, der mit dem Hof- und Fürstenbedarf fast ununterscheidbar verquickt war, die Wehrverfassung, die Begründung der Einnahmewirthschaft auf Gutseinnahmen, Grundzinse, gebührenartige Ertragsquellen, Strafgelder, Confiscationen, Tribute abhängiger Völker und Fürsten, die Ergänzung dieser Einnahmen durch Zollund Marktgefälle u. dgl., Einnahmen theils gebühren-, theils gewerbesteuer-, theils verbrauchsteuerartigen Charakters — das Alles und manches Andere, was damit in Verbindung stand, machte auch Jahrhunderte hindurch, im Wesentlichen bis tief in die zweite Hälfte, ja vielfach bis zum Schluß des Mittelalters eine eigentliche directe Besteuerung als ordentliche Einnahme unnöthig, im Deutschen Reich wie im Wesentlichen auch in den meisten anderen Staaten.

Die zahlreichen Grundabgaben verschiedenster Art und Namens von der fränkischen Monarchie an, im späteren Deutschen Reich haben nur ausnahmsweise einen eigentlichen Steuercharakter, mochten sie an den König, an die Beamten, an die späteren Territorialherrschaften zu zahlen sein. Sie stellen aber, verbunden mit persönlichen Leistungen, Spanndiensten, Arbeiten, mit Naturallieferungen für den herumziehenden König und seinen Hof, für die Beamten, Gerichtsherren, Vögte u. s. w., für die Heerzüge, für Weg-, Burgbau, für Wachdienst, Kriegsdienst u. s. w. im Ganzen auch früher eine Belastung dar, welche der späteren directen Besteuerung zu vergleichen und gewiß nicht immer geringer gewesen ist. Das Ganze dieser und der übrigen Abgaben ist chaotisch, an leitenden Grundsätzen darin fehlt es so gut wie vollständig. Im Einzelnen ist auch nach den neuesten Forschern (G. Waitz) Vieles unsicher, Vieles unklar, was nach dem politischen und wirthschaftlichen Charakter des früheren Mittelalters und der starken Vermischung des Privatund des Oeffentlichrechtlichen auch nicht auffallen kann. Ein wirkliches öffentliches directes Steuerwesen fehlt so, als ordentliche Einnahme, nach dem Verfall der römischen Steuerverfassung und der Verschmelzung der älteren Grundsteuern mit Grundzinsen u. dgl., nicht nur der carolingischen Monarchie, sondern auch in der darauf folgenden Periode dem Deutschen Reiche. Nur einzelne Anfänge dazu zeigen sich in den „Heersteuern" (heristuora), aus den früheren Beisteuern der Zurückbleibenden zur Ausrüstung des Kriegers entstanden (carolingische adjutoria), später als Abgaben zu den Kriegs- Römerzügen u. dgl. des Herren allgemeiner geworden, eine Art Zahlung für den selbst nicht mehr geleisteten Kriegsdienst. Zum Theil (nicht ausschließlich) ging aus ihnen das Bedewesen der Territorien hervor (§ 14). Die schon älteren Ehrengaben der Großen, bei festlichen Gelegenheiten, an bestimmten Tagen des Jahres, bei Reisen des Königs, die Leistungen und Beiträge der geistlichen Stifter in ähnlicher Weise, mit der Entwicklung der Städte die Beisteuern der letzteren an den König, die aber vor dem 13. Jahrhundert noch nicht regelmäßig sind, bilden weitere Analoga directer Steuern. In außerordentlichen Fällen, zur Tilgung von Tributen, in Kriegszeiten, kamen aber einzeln schon früher allgemeinere Kopf- und Vermögensabgaben von deutlichem Steuercharakter vor. Die Judenschutzgelder trugen letzteren nicht ausschließlich.

Die thatsächliche Auflösung des Deutschen Reichs in eine Reihe von Territorialherrschaften in der späteren Zeit des Mittelalters und vollends seit dem 16. und 17. Jahrhundert hat im Reiche selbst dann auch das Bedürfniß nach einer ordentlichen Steuerverfassung weniger dringend als in den anderen größeren europäischen Staatskörpern gemacht. Soweit es gleichwohl hervortrat, wie unter dem Druck der Hussiten- und Türkenkriege seit dem 15. und 16. Jahrhundert, ist es bei

der bestehenden Reichsverfassung nicht mehr zu ordentlicher Befriedigung gelangt. Eine allgemeine directe Reichsteuer war der „gemeine Pfennig", eine Vermögensteuer von allen, mittelbaren und unmittelbaren Reichsunterthanen, nach Verhältniß des Vermögens (z. B. 1 pro mille), aber mit kleineren festen Sätzen über eine bestimmte Vermögenshöhe hinaus, 1427—1551 elfmal ausgeschrieben, jedoch unzureichend eingegangen. Ganz entsprechend der Verselbständigung der Reichstände gieng man aber mehr und mehr für die Deckung von Reichsbedürfnissen zu einem System von Matricularumlagen über: die Reichstände wurden zu einer bestimmten Summe veranschlagt, welche sie darauf selbst auf ihre Unterthanen vertheilten; das schon früher angewandte System, welches sich dann zu dem der sogen. Römermonate entwickelte: unter Zugrundelegung der Matricel von 1521 wurde die von jedem Stand zu stellende Mannschaft in Geld angeschlagen, welche Summe er dann zu entrichten hatte. Der Römermonat war anfangs 128,000 fl., später weniger, zuletzt seit 1737 58,280 fl., die nicht einmal einkamen. U. A. wurden die Kosten des Reichskammergerichts (außer durch Sporteln) durch solche Anschläge gedeckt, außerdem außerordentliche Reichsausgaben.

§ 14. In den deutschen Territorien war die Entwicklung der directen Besteuerung, gemäß dem Gang der politischen Dinge, natürlich eine andere. Vgl. bes. Zeumer a. a. O., namentl. S. 36 ff. Eichhorn, 5. Aufl. II. § 306, III. § 426; passim auch Schmoller, Epochen d. preuß. Finanzpolitik, Jahrb. d. d. Reichs, Neue Folge 1877, 33 ff. — S. auch Wagner, Fin. II. § 356 ff.

Anfänglich lagen auch hier die Verhältnisse ebenso wie im Reiche selbst, Domanial- und Regalwirthschaft, mit ersterer alte Grundzinsen u. dgl. verbunden, herrschten vor, daneben die gebührenartigen Einnahmen aus Hoheitsrechten, Zoll, Geleitsgeld u. dgl., die an die Reichstände gelangt waren. Aber ein eigentliches Steuerwesen und zwar zunächst gerade in Form directer Steuern (vom 14. und 15., mehr vom 16. und besonders vom 17. Jahrhundert an auch innerer indirecter Verbrauchsteuern, „Trankfsteuern", „Eisen", später allgemeinerer „Accisen") konnte mit wachsendem Bedarf, mit Veränderung des Wehrwesens, besonders mit dem Uebergang zu Soldheeren nicht ausbleiben.

Die directen Steuern der Territorien sind in älterer Zeit die sogen. Beden (Beten, precaria, petitio, auch exactio, Steuer, Schatzung und noch andere deutsche und lateinische Namen, bezw. Umschreibungen, führend). Sie sind nicht mit den Grundzinsen (census) zu verwechseln, welche eine grundherrliche Abgabe für die Nutzung des überlassenen Landes oder auch nur für die Anerkennung des (Ober-)Eigenthums des Grundherrn darstellen und mitunter, in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters, eine Hauptgrundlage der Territorialfinanzen, neben dem unmittelbaren Domanialertrag waren, so im preußischen Ordenslande. Eine Verwechslung, welche öfters naheliegt, weil die Beden auch vornemlich, nach Lage der Dinge, indessen principiell keineswegs allein, Abgaben vom Grund und Boden, als dem Hauptvermögen des Pflichtigen, waren (s. u.). Die Entstehung der Beden ist im Einzelnen oft unsicher und auch über die allgemeineren Entstehungsgründe weichen die Ansichten ab (s. darüber jetzt besonders Zeumer, S. 36 ff.; Waitz, Verf.-Gesch. VIII. 394 ff.; anderseits Eichhorn, d. St.- u. R.-Gesch., 5. Aufl. II. § 306). Die wesentliche Identität von Bede und Steuer darf aber wohl angenommen werden, nur daß anfangs die Beden mehr private, mehr oder weniger „freiwillige" Unterstützungen des Vogts, Grafen und Herren waren, welche freilich oftmals das Moment des Zwangs annahmen und regelmäßig wurden, mitunter letzteren Falls mit den Ständen, Vasallen vertragsmäßig geregelt. Neben diesen „ordentlichen" Beden kamen dann außerordentliche oder Nothbeden in besonderen Fällen, in Kriegszeiten u. dgl. m., vor. Nicht der ausschließliche, aber wohl ein besonders häufiger Entstehungsgrund der ordentlichen Land-Beden war die Uebernahme des Reichsdienstes und der gemeinen Landesvertheidigung durch den Landesherrn, wo sich die Bede dann als Heersteuer charakterisirt. Mit der Ausbildung der Landeshoheit und der landständischen Verfassung, zugleich mit der allmäligen Entwicklung des Begriffs „öffentlicher Bedürfnisse" wurde das Bedewesen ein öffentliches Recht, später ein wesentlicher Bestandtheil der Hoheitsrechte, die Bede eine Steuer im eigentlichen Sinne. Die Stände bewilligten neue Beden oder Steuern dem Landesherrn regelmäßig immer nur auf kurze Zeitdauer (z. B. ein Jahr), aber im gewöhnlichen Fall fortdauernden Bedürfnisses wiederholt, selbst jährlich, wodurch dann auch die neue Abgabe eben eine bleibende ordentliche Steuer wurde. Der Namen sind auch hier mancherlei, bei directen Steuern Schatzung, Geschoß, Contribution, Steuer, bei den gelegentlichen indirecten Verbrauchsteuern Ungelt, Licent, Eise u. a. m.

Die directen Beden kommen in verschiedenen Formen vor, entweder (namentlich früher) so, daß die Einzelnen selbst und unmittelbar nach ihrem Vermögen, Erwerb, Grundbesitz u. s. w. bestimmte feste oder Quotenbeiträge zu liefern haben oder so, daß zunächst Gemeinschaften, wie die einzelnen Stände, jede Stadt eine Summe im Ganzen aufgelegt bekommen oder (nach der landständischen Steuerverfassung) übernehmen und diese Summe dann nach einem bestimmten Maßstab, oftmals nach dem Vermögen (so besonders in Städten, auf Grund eidlicher Angaben, „Eidsteuern") auf die einzelnen Pflichtigen vertheilen. Prälaten, Geistliche, Ritterschaft blieben dabei nach ihren Privilegien oder letztere mit Rücksicht auf den persönlich zu leistenden Wehrdienst gewöhnlich frei, namentlich von ordentlichen Beden, oder verstanden sich nur unter besonderen Cautelen in speziellen Fällen zu analogen Beisteuern („Donativgeldern").

Waren die Beden auch in der Regel zunächst insofern Personalsteuern, als sie sich an bestimmte pflichtige Personen hielten und nach subjectiv ökonomischen Momenten („Vermögen") aufgelegt wurden, auch als Kopf- und Familien-, Heerdsteuern u. dgl. vorkamen, so waren sie nach den thatsächlichen Verhältnissen des Vermögens und Erwerbs doch wieder, besonders in früherer Zeit, überwiegend Grundsteuern, auf dem Lande wie in der Stadt und traten zu den Grundzinsen u. dgl. m. formell auch wohl insofern als feste Objectsteuern hinzu, welche auf dem Grundstück hafteten, als nur so die Durchbrechung des Bedesystems durch Uebergang der betreffenden Grundstücke an steuerfreie Stände oder Personen verhindert werden konnte (Immunitätsrechte der Geistlichkeit). Dadurch wurde die Vermengung von Beden- und anderen Grundabgaben noch leichter. Für die nichtgrundbesitzenden Leute auf dem Lande, für die Classen der Gewerbetreibenden, Handwerker, Kaufleute, Arbeiter, des Gesindes in den Städten behalten die Beden in Form von Vermögensteuern, Kopfsteuern mehr den Personalsteuercharakter. Im Einzelnen, wie überall im Mittelalter, mancherlei Verschiedenheiten in den deutschen Territorien, aber doch die Grundzüge der Entwicklung und Gestaltung dieselben. Erst in den letzten Jahrhunderten wird mit der verschiedenen politischen Geschichte der Territorien auch die Steuerentwicklung ungleichartiger. —

Die Finanzwirthschaft der Städte des Mittelalters, namentlich derjenigen, die zu einem selbständigen Staatswesen gelangten, hat eine besondere Bedeutung in der Geschichte des deutschen Finanzwesens: „in ihnen entwickelte sich zuerst ein geordneter öffentlicher Haushalt; in ihnen bildeten sich zuerst im deutschen Gemeinwesen Steuern im heutigen Sinne des Worts und eine Staatswirthschaft heraus, in welcher die Geldwirthschaft durchgeführt wurde, die Haupteinnahmequelle in Steuern bestand, in welcher auch der öffentliche Credit in mannigfacher Weise zur Bestreitung von ordentlichen und außerordentlichen öffentlichen Ausgaben zur Anwendung kam und eigene Finanzorgane unter öffentlicher Controle nach gesetzlicher Vorschrift die Einnahmen und Ausgaben der öffentlichrechtlichen Gemeinwirthschaft besorgten. Lange bevor in den Wirthschaften der Territorialstaaten die Naturalwirthschaft der Geldwirthschaft wich, war diese bereits in vielen Städtewirthschaften die Grundlage des öffentlichen Haushalts und Jahrhunderte lang war bereits die Kunst der Besteuerung, die Benutzung des öffentlichen Credits und die zweckmäßige Organisation der Finanzverwaltung in den Städten ein wichtiger Zweig der öffentlichen Verwaltung, ehe in den Territorialstaaten auch nur das Bedürfniß danach vorhanden war" (Schönberg S. 9 ff.) Wie weit das städtische Steuerwesen die spätere Geschichte des Steuerwesens in den Territorialstaaten beeinflußte, ist eine zur Zeit noch ungelöste Frage. Ihre Lösung erfordert für eine Mehrzahl von Städten historische Untersuchungen, wie sie Schönberg zuerst in dieser Richtung für Basel angestellt hat. Das Steuerwesen der Städte jener Zeit zeigt eine große Zahl und Mannigfaltigkeit der Steuern, directe und indirecte, und Besteuerungsprobleme, von denen man gewöhnlich annimmt, daß sie erst in unserem Jahrhundert aufgetaucht seien, wie die Probleme einer richtigen Verbindung von directen und indirecten Steuern, der richtigen Gestaltung der directen Steuern, der Vertheilung der Steuerlast 2c. beschäftigten schon im 15. Jahrh. (wie Schönberg nachgewiesen) sehr lebhaft die Obrigkeiten der Städte. Directe Steuern, meist in der Form von Vermögen- und reinen Personalsteuern (letztere nicht selten mit jenen combinirt) wurden im 14. und 15. Jahrh. in deutschen Städten vielfach erhoben. Die Vermögensteuern waren theils ordentliche, theils außerordentliche Steuern. Was in dieser Hinsicht Regel, was Ausnahme gewesen, läßt sich zur Zeit noch nicht mit Sicherheit sagen (Schönberg S. 87 ff., S. 275 ff.). In Basel waren sie nur außerordentliche Steuern. Dort waren die ordentlichen Steuern indirecte (bes. Weinsteuer, Mahlsteuer, Salzregal, Eingangszölle.) In der Zeit von 1429—1481 erfolgte sechsmal eine außerordentliche Besteuerung. Jedesmal war dieselbe eine Vermögens- und Personalbesteuerung. Viermal wurden mit dieser noch andere Steuern combinirt und zwar Steuern verschiedener Art, directe und indirecte Verbrauchsteuern von Wein und Fleisch, auch gewerbliche Ertrag- und Einkommensteuern. Im Ganzen ca. 20 verschiedene Steuern und keine der anderen gleich. Näheres darüber und über die Art und Bedeutung der directen Steuern bei Schönberg a. a. O.

§ 15. In der Uebergangszeit vom Mittelalter und vom ständischen Patrimonialstaat zum modernen deutschen Einzelstaat (15., 16.—18. Jahrhundert) gehen dann mit dem älteren directen Steuerwesen weitere Veränderungen vor. So bildet sich die Grundlage, auf der die heutige deutsche directe Staatsbesteuerung sich aufbaute. Das Ziel, dem man schon früher, dann aber bewußt besonders im „Zeitalter des aufgeklärten Despotismus", welches das „staatsbürgerliche" Zeitalter auch hier einleitete, zustrebte, war Allgemeinheit und größere Gleichmäßigkeit, daher auch entsprechende Aus- und Umbildung, namentlich Vervollständigung der directen Besteuerung, in welchen Beziehungen die alte unvollkommene allgemeine Vermögens- und die Grundbesteuerung nicht mehr ausreichte. Eine Aufgabe, welche bei steigender Höhe der Gesammtbesteuerung, wesentlich der Folge der neuen Militärausgaben, vollends nach dem Verfall der älteren Wehrverfassung, nur um so dringender wurde. Daher das Streben nach genügender Mitbelastung der privilegirten Stände, der Städte und nach ordentlichen Katastern.

Die folgenden Skizzen sollen nur als Beispiele der Gestaltung der directen Besteuerung in einigen wichtigeren Staaten vor der „neuesten Zeit", d. h. dem 19. Jahrhundert — oder vor der Epoche der „staatsbürgerlichen Gesellschaft" nach der französischen Revolution — dienen, da ein näheres Eingehen hier nicht zulässig ist. Wissenschaftlich allseitig genügende und eingehende

finanz- und steuergeschichtliche Werke fehlen der deutschen Literatur noch sehr. Die älteren (Hüllmann, Lang) sind veraltet, die allgemeinen geschichtlichen und die staatsrechtlichen Werke vertreten andere Gesichtspuncte. Die meisten Schriften und Aufsätze umfassen nur einzelne Perioden, behandeln darin oft nur einzelne Puncte oder geben nur kurze allgemeine Uebersichten. Auch nur als Beispiele aus der einschlägigen Literatur seien hier genannt: Ueber Oesterreich: Oberleitner, Oe.s Finanzen u. Kriegswesen unter Ferdinand I. Wien 1859; ders., Finanzlage Niederösterr.s im 16. Jahrh. Wien 1863; ders., Finanzlage in den deutsch-österr. Erblanden 1761. Wien 1865; Tafeln z. Statist. d. Steuerwesens im österr. Kaiserstaat. Wien 1858, mit bes. Berücks. d. directen Steuern, darin nam. d. histor. Einleitung (wonach vornemlich die folgende Darstellung, z. Th. in wörtlichen Auszügen). Speciell über böhm. Verhältnisse: Arbeiten v. Gindely. — Ueber Preußen: Schmollers oben § 14 gen. Auff.; Kotelmann, d. Finanzen d. Churf. Albr. Achilles, in d. Zeitschr. f. preuß. Gesch. u. Landeskunde, 1866; Riedel, Brandenb.-preuß. Staatshaushalt. Berl. 1866 (17. u. 18. Jahrh.); Kries, histor. Entwickl d. Steuerverfass. in Schlesien. Bresl. 1842. — Ueber Chur-Sachsen: Falke, Steuerbewillig. d. Landstände bis Anf. d. 17. Jahrh.: Tüb. Zeitschr. 1874, 1875. — Ueber die thüring.-sächs. Lande: Kius, Finanzwesen d. ernest. Hauses Sachsen im 16. Jahrh. Weimar 1863. — Ueber Baiern: Vocke, Beitr. zur Gesch. der Einkommensteuer in Baiern, Tüb. Zeitschr. 1864. — Ueber Alt-Hessen: Vermögensteuer u. Steuerverfass. im 16. u. 17. Jahrh., in Hildebr.s Jahrb. B. 25, 1875. — Ueber Hessen-Darmst.: Baur, Handb. d. directen Steuerwesens, 1. Th. Heidelb. 1858, im Anf. — Ueber Württemberg: Hoffmann, Finanzwesen W.s zu Anf. d. 16. Jahrh. Tüb. 1840; Riecke, Würt. Jahrb. 1879.

§ 16. Ein gutes Beispiel liefern die Reformen der directen Besteuerung in Oesterreich. Oesterreichs Grundsteuerreformen im 18. (und 19.) Jahrhundert sind ein Vorbild von allgemeinster Bedeutung für die Entwicklung der directen Besteuerung eines großen Theils Europas geworden. Im 16. Jahrhundert gaben namentlich die Türkenkriege den Anstoß zu starken außerordentlichen Steuern und auch zu bleibenden Vermehrungen und Erhöhungen der älteren directen Steuern, wobei die privilegirten Stände wenigstens im ersten Fall erheblich mit „contribuiren“ mußten. Die Türkensteuern waren eine Verbindung von Einkommen- und Ertrag- mit Vermögen- und Personensteuern, letztere mit Abstufungen nach Ständen, herabgehend als Kopfsteuern auf die untersten Classen, aber alle Classen umfassend. Die gewöhnlichen directen Steuern waren auch in Oesterreich ursprünglich nicht reine Grundsteuern, sondern eine Art Vermögensteuer, bei der nur das Grundvermögen besonders hervortrat. Die mit demselben näher verbundenen Objecte, die Häuser, gewisse Gewerbebetriebe und Berechtigungen, auch Viehstand wurden dabei zugleich mit besteuert. Der bevorzugte Grundbesitz hat sich, wenigstens in einigen österreichischen Ländern (so in Niederösterreich seit Anfang des 15. Jahrhunderts), nicht steuerfrei erhalten können, aber er behielt doch eine begünstigte Stellung, auch noch in den Reformen Maria Theresias und die allmälige Mehrbelastung wurde lange Zeit vornemlich auf den abhängigen Rusticalbesitz geschoben. In den einzelnen Kronländern ist die Entwicklung trotz der mehrfachen Versuche der Ausgleichung verschieden gewesen und selbst bis in die Gegenwart so geblieben. Unter Karl V., Ferdinand III., Leopold I., Karl VI., Maria Theresia, Josef II. wurde an der Reform der directen, besonders der Grundsteuer zum Zweck der Beseitigung von Ungleichmäßigkeiten gearbeitet. Am wichtigsten sind vor dem 19. Jahrhundert die Reformen Maria Theresias und die (freilich nur vorübergehend in Kraft getretenen) Josefs II. in den deutschen Erblanden, diejenigen Carls VI. in der Lombardei. Als Beispiele mögen Niederösterreich, Böhmen und Lombardei dienen.

In ersterem Lande wurde nach verschiedenen vorbereitenden Arbeiten, in denen der ursprüngliche Plan einer genaueren Katastrirung aber doch nur mangelhaft durchgeführt worden, im J. 1756 die „Theresianische Steuerrectification“ provisorisch eingeführt, blieb aber bis zur großen Grundsteuerreform des Gesetzes von 1817 in Geltung. Dieser Kataster betraf das Erträgniß vom gesammten (obrigkeitlichen und unterthänigen) Boden, abgeleitete Nutzungen, Gefälle (Zehnten, Dienste u. s. w.), Nutzungen von Häusern und von den mit diesen untrennbar verbundenen Gewerben und Industriezweigen. Die Steuergrundlage war bei Grundstücken, bei Gebäuden in Städten der Capitalwerth, bei Gewerben u. dgl. der daraus hervorgehende Gewinn, in Wien bei Gebäuden der jährlich zu fatirende Miethzins. Zur Berechnung des Capitalwerths wurden die von Grundstücken abgeleiteten Nutzungen und Gefälle, auch diejenigen der Wälder nach 10jährigem Durchschnittsertrag veranschlagt, theils nach Localpreisen, theils nach gleichförmig vorgeschriebenen (Feldfrüchte, Wein, Frohnen), und an Verwaltungskosten wurde $^1/_4$ abgerechnet. Für die Häuser des platten Lands bestand eine Eintheilung in 6 Classen. Der Steuerfuß war für Grundstücke 2 % des Werths, bei den Dominicalisten 1 % (seit 1791 fast Gleichstellung), die classificirten Häuser zahlten $1^1/_2$—20 fl., die Häuser in Wien $^1/_{10}$—$^1/_7$ des Zinsertrags. — Auch in anderen Kronländern, so in Oberösterreich, Steiermark, Kärnthen wurde die Theresianische Rectification eingeführt, jedoch mehrfach abweichend. — In Böhmen ward auf Grund von Fassionen über Einkommen vom Boden, Gewerben und Dominicalnutzungen und Prüfungen dieser Fassionen (1713—15), später nach neuen ergänzenden Ermittlungen ebenfalls unter Maria Theresia eine allgemeine Steuerreform durchgeführt (1748—68). Man bildete aus dem ermittelten reinen Grundertrage und aus dem Einkommen der übrigen mit berücksichtigten verwandten Erwerbszweige (des unterthänigen Besitzes) sog. „Ansässigkeiten“ von je 180 fl. Reinertrag mit einem Steuersatz von 60 fl. ($33^1/_3$ %), der ähnlich veranschlagte Dominicalbesitz (Ertrag nebst Gefällen) zahlte 29 %.

Daneben eine Besteuerung der Häuser, theils nach festen, theils nach Classensätzen. In Böhmen allein wurde aber später Einiges aus der Josefinischen Steuerreform definitiv beibehalten (1792), namentlich blieb die Vertheilung der ganzen Steuersumme zwischen den Dominien und Unterthanen nach Maßgabe der Messung und Schätzung aller Gründe bestehen.

Diese Josefinische Reform war seit den Römerzeiten die erste große Grundsteuer-Katasteroperation in einem großen verschiedenartigen Staatsgebiete, welche nach leidlich rationellen Grundsätzen vorgenommen worden ist. Nur aus practischen Gründen, um die Operation zu vereinfachen und rascher beendigen zu können, wurden diese rationellen Grundsätze ein wenig modificirt. Das große Werk selbst war, wie andere Josefinische Reformen, wohl noch etwas verfrüht und wurde wieder rückgängig gemacht, aber es bezeichnet deshalb doch in der allgemeinen Geschichte der directen Besteuerung der Neuzeit eine Epoche, auch neben der technisch vollkommeneren, aber leichteren, weil auf ein kleines, gleichartiges Gebiet beschränkten Reform in der Lombardei. Es wurde (Pat. v. 20. April 1785) bestimmt, jede Provinz, Gemeinde und jeder Grundbesitzer, Dominicalist oder Unterthäniger, solle nach Verhältniß des Nutzens von seinen Gründen in gleichem Maaße zur Bedeckung der Staatsbedürfnisse beitragen. Durch allgemeine Vermessung (meist nur durch Bauern mit der Meßkette vorgenommen) sollten die Flächengrößen aller fruchtbringenden Gründe, durch controlirte Fassionen der einzelnen Besitzer die Nutzungen jeder Art vom Boden erhoben und die Erträgnisse nach den Marktpreisen von 1772—82 in Geld berechnet werden. Alsdann gleich hohe Quotenbesteuerung dieses Bruttoertrags in den Erblanden, 100 fl. Ertrag des Ackerlands mit 10 fl. 37½ kr., der Wiesen mit 17 fl. 55 kr., der Weiden, Waldungen mit 21 fl. 15 kr. In diesen verschiedenen Procenten lag immerhin einige Berücksichtigung der verschiedenen Productionskosten, insofern ein Hinzielen auf Reinertragsbesteuerung. Die (in gewissen Kategorieen übrigens steuerfreien) Häuser wurden nach Patent v. 1. Sept. 1788 nach dem Miethzins, unter Abzug von 10 % auf Erhaltungskosten, besteuert. Nach vierjähriger, etwas überstürzter Arbeit konnte das Grundsteuersystem am 1. Nov. 1789 eingeführt werden. Schon am 1. Mai 1790 wurde es aber von Leopold II. der heftigen politischen Opposition geopfert.

Technisch noch ungleich bedeutender und zudem noch erheblich älter war das berühmte Katasterwerk, der censimento milanese unter Karl VI., 1719 begonnen, durch Krieg unterbrochen, 1749—60 beendigt, der älteste der feineren modernen Kataster, das Vorbild für viele andere. Die Grund- und Hausbesitzer hatten die erforderlichen Angaben über Beschaffenheit und Art ihrer Güter zu machen. Eine geometrische Aufnahme, die Entwerfung topographischer Flurkarten für jede Gemeinde, eine sorgfältige Einschätzung der nach Culturart und Bonität unterschiedenen Grundstücke durch Schätzleute nach dem Rohertrage und nach den Gewinnungskosten und Abzügen erfolgte. Locale Verhältnisse (Lage in der Ebene, auf den Bergen) wurden für Einzelnes mit berücksichtigt. So erzielte man die Feststellung der Nettoerträge, die dann theils nach vorgeschriebenen, theils nach Localpreisen in Geld berechnet wurden. Vergleichungen dieser Schätzungsergebnisse mit Thatsachen des Verkehrs (Kauf-, Pachtpreisen, Theilpachtverhältnissen) dienten zur Controle. Der ermittelte Reinertrag wurde zu 4 % capitalisirt (in Scudi zu 6 Lire) und davon eine (später erhöhte) Quote als Steuerfuß bestimmt. Besondere Bestimmungen betrafen die Gebäude, die in den Städten nach dem wirklichen oder geschätzten Miethertrage, unter Abschlag einer Quote (⅔ ?) besteuert wurden.

Erst die Neugestaltung des österreichischen Staats nach 1815 und die neue Zeit ermöglichte später eine allgemeine Reform der directen Besteuerung (§ 26).

§ 17. So bedeutsame Reformen der directen Steuern wie Oesterreich schon im 18. Jahrhundert hat Preußen um jene Zeit noch nicht gekannt. Ja, eine der Josefinischen Maßregel ähnliche ist eigentlich erst die preußische Grundsteuerreform von 1861, mit der lombardischen Steuerreform des censimento milanese ließe sich noch keine der provinziellen Neukatastrirungen (Ostpreußen, Schlesien, Westpreußen) des 18. Jahrhunderts, sondern nur erst etwa die preußische Katasteroperation in Rheinland und Westphalen, 1820 f., vergleichen, eigentlich bloß eine Fortführung der unter französischer Herrschaft begonnenen Katastrirung nach dem allgemeinen französischen Gesetz. Im preußischen Staate des ancien régime, vor 1806, war grade die Entwicklung und die zweckmäßige Reform der directen Besteuerung zurückgeblieben, wogegen unter dem Großen Churfürsten die allgemeine Accise und unter Friedrich dem Großen die Verbrauchsbesteuerung in dieser und auch in anderer Form (Monopole, Zollwesen) stärker entwickelt worden war. Die Stände, der Adel stemmten sich im brandenburg-preußischen Staate der so nothwendigen Umgestaltung der älteren Hufengelder, Kopfsteuer, Horn- und Klauenschösse u. dgl. m., die hier statt der sonstigen alten vermögensteuerartigen Grundsteuern bestanden, durchaus entgegen. Die Steuerexemtionen oder Privilegien der Ritterschaft und die Ungleichmäßigkeit der genannten Steuern blieben in vielen Theilen des Staats bis in das 19. Jahrhundert bestehen. Die neue „Contribution", die im 17. Jahrhundert mit dem stehenden Heere unvermeidlich wurde, ward nach den alten ganz mangelhaften Schoß- und Hufenkatastern vertheilt und war vielfach sehr ungleichmäßig, sowohl in der Oberaustheilung auf Städte und Landschaften und innerhalb dieser auf Kreise und Dörfer als vollends in der Unteraustheilung auf die einzelnen Steuerobjecte und Subjecte (s. Schmoller a. a. O. S. 54 ff.). Auch die hie und da vorgekommenen Revisionen (so 1680 in der Kurmark) verbesserten nicht sehr viel. Dagegen gelang es unter Friedrich Wilhelm I., wenigstens in einer Provinz, in Ostpreußen, mit der Einführung des „Generalhufenschosses" an Stelle der bisherigen

directen Steuern des platten Landes eine tiefergreifende Steuerreform (1715 ff.) durchzuführen, wobei auf Grund von Größenermittlungen, Bonitirungen und Ertragsberechnungen namentlich der adelige Grundbesitz erheblich stärker belastet, der mittlere und kleine entlastet wurde. Für die nichtgrundbesitzenden Personen blieben mäßige Kopf- und Hornsteuern bestehen. Auch in den neu erworbenen Provinzen Schlesien und Westpreußen sind unter Friedrich M. sofort nach Besitzergreifung Grundsteuerreformen durchgeführt worden, wobei der ritterschaftliche Besitz mit herangezogen und größere Gleichmäßigkeit bewirkt wurde. Aber im Uebrigen geschah nichts Wesentliches zur Verbesserung des directen Steuersystems bis nach dem Tilsiter Frieden und vornemlich erst nach 1815 (1820) (§ 23).

§ 18. Auch in Frankreich ist die directe Besteuerung vor der Revolution mit denselben schweren Mängeln behaftet gewesen wie in Deutschland. Gemäß der wesentlich gleichen Entwicklung im Mittelalter unterschied sie sich auch später trotz der früheren Ausbildung einer starken Centralgewalt überhaupt nicht so sehr von der deutschen, obgleich das Königthum mehr eingegriffen hat. Für die Deckung der vermehrten Finanzbedürfnisse des Staats seit dem 17. Jahrhundert wurde auch in Frankreich die indirecte Verbrauchsbesteuerung mit entwickelt, wozu die mercantilistische Wirthschaftspolitik seit Colbert in den Zöllen u. s. w. noch eine weitere Handhabe bot. Aber relativ, im Verhältniß zu der Gesammteinnahme aus den indirecten Verbrauchsteuern war die directe Besteuerung größer als in der Gegenwart und durch die Art ihrer Einrichtung und Vertheilung besonders hart. In der letzten Zeit vor der Revolution waren die hauptsächlichen directen Staatssteuern Frankreichs (mit mancherlei Verschiedenheiten, Ausnahmen u. dgl. in den einzelnen Provinzen) unter Beifügung der Ertragsergebnisse nach Necker folgende drei: die taille (91 Mill. L.), die vingtièmes (55 Mill. Fr. — $^{2}/_{20}$ mit Zuschlägen, dazu 1782—86 ein drittes Zwanzigstel, mit 21.5 Mill. L.), die capitation (41.5 Mill.), zusammen 209 Mill. Fr., zu denen man noch für Wegefrohnden und deren Ersatz 20 Mill. rechnen kann. Die vornehmsten indirecten Verbrauchsteuern in Generalpacht (166 Mill.) und eigener Regie (51.5 Mill.) stehen mit zusammen 217.5 Mill. L. jener Summe ungefähr gleich. Dabei ist aber zu beachten, daß die schwere Salzsteuer (gabelle) in einem großen Theil des Staats wie eine Art directer Kopfsteuer eingerichtet war, indem die Einwohner in jeder Gemeinde eine nach der Zahl ihrer Familienglieder bestimmte Menge Salz der Monopolverwaltung abnehmen mußten.

Die taille war seit dem 15. Jahrhundert (Karl VII.) mit der Entwicklung der neueren Kriegsführung und der stehenden Heere aus den älteren vermögen-, besonders grundsteuer- und personalsteuerartigen außerordentlichen Steuern des Lehenstaats herausgewachsen und eine regelmäßige directe Staatsteuer der nicht privilegirten Stände — mit Ausnahmen auch unter dem Bürgerthum — geworden und belastete vor Allem den abhängigen (bäuerlichen) Grundbesitz und die unteren Classen. Sie war als Repartitionsteuer eingerichtet, zerfiel in die taille réelle, eine Grund- und Haussteuer nach unvollkommenen Katastern, und taille personelle, eine allgemeinere Vermögen-, Erwerb- und Personalsteuer. Der Zwanzigste (auch zeitweise „Zehnte", in den letzten Zeiten das ancien régime als 2- und 3facher Zwanzigster vorgekommen), eine Quotitätsteuer, früher schon zeitweise vorhanden, ward unter Ludwig XIV. 1710 von Neuem zunächst für den Grundbesitz, seit 1741 auch für den Mobiliarbesitz eingeführt und blieb seitdem. Er war eine Art Steuer vom unbeweglichen und beweglichen Einkommen, traf die der taille unterliegenden Classen also nochmals, umfaßte aber im Unterschied von der taille den Adel mit, nicht die Geistlichkeit. Die capitation, in den Kriegen Ludwigs XIV. vorübergehend als Kriegsteuer eingeführt (ähnlich wie die classificirte Kopfsteuer in Preußen um die damalige Zeit), wurde seit 1701 eine bleibende ordentliche Steuer: eine ziemlich allgemeine Personal-Classensteuer, für den peuple taillable die dritte große directe Steuer, hier eine Quote vom Steuersatz der taille (meist 50 %), für alle übrigen Personen der Regel nach (vom Dauphin an, aber wieder, besonders später, mit Exemtionen) nach einem Steuertarif von 22 Classen und demgemäßer Einschätzung (mit einzelnen Abweichungen, u. A. bestand Collectivbesteuerung corporativer Verbände in Paris). Diese Steuern sind sämmtlich in der Revolution beseitigt worden, aber in veränderter und verbesserter Gestalt in den directen Steuern dieser Periode wieder aufgelebt und insofern doch der geschichtliche Vorläufer, jedenfalls das Analogon der modernen französischen directen Besteuerung. Eine durchgreifende, so nothwendige Steuerreform, besonders der directen Steuern und der Salzsteuer, herbeizuführen, hat das ancien régime in Frankreich nicht verstanden. Die einfache Erhöhung so unvollkommener Steuern wie der vingtièmes und die Erhebung der capitation der taillables als Zuschlag zur taille mußte die schon vorhandenen Ungleichmäßigkeiten unerträglich machen. S. u. A. für die älteren französischen Verhältnisse Vuitry, études sur le régime fin. de la France avant la révol. (besonders 11. bis 13. Jahrhundert), Par. 1878; für die Zeit des 18. Jahrhunderts Necker, administr. de fin. Par. 1784, I., besonders ch. 1. Abrisse der älteren Steuerverfassung bei Bresson, hist. financ. Par. 1840, 2. éd., p. 15 ff.; bei Vignes, traité des impôts, Par. 1880, 4. éd., I. 10 ff., 113 ff. — Im Allgemeinen s. Clamageran, hist. de l'impôt en France, Par. 1867. — (Der Ausdruck „taille", im mittelalterlichen Latein tallia, welcher auch in Deutschland für „Beden", Steuern, petitiones, exactiones u. a. m. vorkommt, gleichbedeutend, wenigstens nach dem früheren Sprachgebrauch, mit incisio, incisura und mit dem deutschen „Kerbe", ist von der Verrechnungsweise an „Kerbhölzern", an einander gelegten Kerbstöcken u. dgl. hergenommen und dann geblieben, nur, wie in Frankreich, mit Verengerung des Begriffs auf die genannte directe Steuer. Um-

gekehrt verengte sich die Bedeutung von incisio, incisura, verdeutscht Eise, später Accise — adcisio — auf den Begriff innerer Verbrauchsteuern u. dgl. Ein Theil der letzteren, die Abgaben auf Getränke u. a. m., werden später in Frankreich aides, droits d'aides genannt, wieder eine verengerte Bedeutung des dem deutschen „Bede", dem lateinischen adjutorium, precaria synonymen ursprünglich allgemeinen Begriffs einer (bittweise) erlangten steuerartigen Unterstützung. S. u. A. Hüllmann, Finanzgesch. 134, 139; Waitz, Verfassungsgesch. VIII. 394; Zeumer a. a. O., S. 3; Vignes I. 114.)

§ 19. Ueber die älteren englischen Steuerverhältnisse siehe besonders Vocke, Gesch. der Steuern des britischen Reichs, Leipzig 1866, namentlich über die früheren Vermögen-, Ertrag- und Einkommensteuern S. 478—538. Auch Gneist, englisches Verwaltungsrecht, Berl. 1869, 2. Aufl., B. I. passim. Die oft wechselnden und sehr mannigfaltigen Maßregeln lassen sich hier auch im Abriß nicht darstellen. Nur zur Orientirung über die Zeit seit dem 17. Jahrhundert mag hier Folgendes eingeschaltet werden.

Die directe Besteuerung hat hier, wenigstens als zeitweiliges außerordentliches Hilfsmittel, schon im normannischen Lehenstaate (alte scutagia, Schildgelder, Geldabfindungen für den Lehnkriegsdienst, tallagia von den nicht kriegsdienstpflichtigen Einwohnern der Städte und des Landes) und in den folgenden Jahrhunderten vor der ersten Revolution eine bedeutendere Rolle als gleichzeitig auf dem Festlande gespielt und sich frühzeitig mit größerem Erfolg außer auf das Grundvermögen auf das bewegliche erstreckt. („Fünfzehnter" als „subsidy" oder als Theil einer solchen, die außerdem das unbewegliche Vermögen oder dessen Ertrag mit umfassen konnte.) Diese älteren Steuern haben überwiegend einen vermögensteuerartigen Charakter, woneben personalsteuer- und einkommensteuerartige in Form von Classen- und Kopfsteuern, mehrfach, soweit sie sich mit an das Einkommen anlehnen, mit progressivem Steuerfuß (15. Jahrhundert), nicht fehlen. Regelmäßig nur auf bestimmte Zeit (Jahr), öfters im mehrfachen Normalbetrag bewilligt, zum Theil als Repartitionsteuer eingerichtet, auf Grund ungenügender Kataster und Einschätzungen ausgeführt waren sie doch ähnlich mangelhaft wie die continentalen directen Steuern. Sie haben sich auch für die rasch steigenden Finanzbedürfnisse des 17. Jahrhunderts nicht als ausreichend noch als genügende Grundlage für den Ausbau eines Systems der directen Besteuerung erwiesen. Die hauptsächliche Hilfe lag seitdem auch in England in der Entwicklung der indirecten Verbrauchsbesteuerung (Zölle, Accisen). Aber auf dem Gebiete der directen Besteuerung wurde daneben schon während der ersten Revolution, dann in der zweiten Hälfte des 17. und im 18. Jahrhundert mehrfach experimentirt, ohne feste leitende Principien und ohne genügenden Erfolg. (Finanziell ziemlich ergiebige, monatlich erhobene, den verschiedensten Erwerb umfassende Ertrag- und Vermögensteuern, sogen. monthly assessments während der Republik, später ähnlich wiederholt. Daneben personale Classensteuern mit vielen Abstufungen, theils nach dem Rang und Stand, theils nach Beruf und Erwerbsart, wobei die ungefähre Größe des Einkommens etwas berücksichtigt wird, 1641 und mehrfach unter Karl II. und Wilhelm III. ähnlich, aber mit einigen Veränderungen. Experimente mit Besteuerung der Capitalrenten, der Erwerbsgesellschaften, 1692. Nach Ständen abgestufte Leichen-, Geburt-, Heirath-, Junggesellensteuer, 1695. Versuche mit Einkommensteuern 1701, mit Besoldungsteuer 1720 u. a. m.)

Die bedeutendste Maßregel der directen Besteuerung war die Bildung einer bleibenden, grundsteuerartigen Abgabe unter dem Namen land tax (1692, 1697), eine in Resten noch heute vorhandene Steuer. Ursprünglich, wie in früheren Fällen, ein Theil einer allgemeinen Vermögensteuer, wurde sie allmälig mehr zu einer bloßen Grundsteuer, welche nach dem Bodenertrag als Repartitionsteuer aufgelegt und in wechselnden Sätzen (1—4 Sh. vom Pfd. Sterl., d. i. 5—20 %) von den Pflichtigen (den Pachtern eventuell statt der Grundbesitzer, denen sie dann am Pachtschilling abzuziehen war) erhoben wurde. In Folge der Unveränderlichkeit der Einschätzung und Repartition und später auch des Steuersatzes (4 Sh.) trat bei dieser Steuer, wie bei continentalen Grundsteuern, eine völlige Stabilität ein: sie wurde im Wesen eine reallastartige feste Grundabgabe an den Staat, welche zu den später so verschiedenartigen Erträgen in ganz ungleichem Verhältniß stand. Daraus erklärt sich die Maßregel Pitt's 1798, diese Landtaxe für ablösbar zu erklären, wovon für fast die Hälfte des Steuerbetrags nach und nach Gebrauch gemacht wurde. Die Aufgabe einer wirklich umfassenden, rationellen Grundsteuer ist durch diese Landtaxe also gar nicht gelöst worden. Der Ertrag des Grund und Bodens wird unabhängig von ihr in England heute durch die Einkommensteuer für den Staat und durch die Localsteuern für die Selbstverwaltungskörper (poor rate) besteuert.

Die Finanznoth in der Zeit der französischen Revolutionskriege veranlaßte dann, nach vorausgehenden Experimenten mit Zuschlägen zu den Aufwandsteuern, die Einführung einer allgemeinen Einkommensteuer (1798—1802, 1803—1816), wobei in der zweiten legislativen Fassung (1803) auf Grund von zwei Gesetzen die verschiedenen Einkünfte nach zwei Methoden besteuert wurden: diejenigen aus Immobiliarbesitz, Pachtungen, öffentlichen Besoldungen u. dgl. an der Quelle, in der Weise einer Ertragsteuer, diejenigen aus gewerblichem Einkommen und aus Geldcapital direct in Form einer wirklichen Einkommensteuer nach Declarationen. Die Steuer begann erst bei einem Minimaleinkommen (60, später 50 Pfd. Sterl.) und erreichte bei einem Einkommen von 150 Pf. Sterl. den Normalsatz (anfangs 5, später 10 %), die kleineren Einkommen waren nach einer Degressivscala besteuert. Mit verschiedenen Veränderungen blieb die

sehr hohe, drückende und unpopuläre Steuer, deren Ertrag zeitweise auf 16 Mill. Pfd. Sterl. stieg, bis 1816, wo sie mit zuerst von den schweren Kriegsteuern beseitigt wurde, um 1842 als Mittel zur Durchführung der Zoll-, Accise- und handelspolitischen Reformen wiederzukehren, seit welcher Zeit sie ein bleibender Bestandtheil des britischen Steuersystems ist (§ 28).

B. Die directe Besteuerung in der Gegenwart (19. Jahrhundert).

§ 20. Alle die im Vorausgehenden dargelegten Maßregeln kann man wohl als Etappen auf dem Wege zum Auf- und Ausbau eines wirklichen „Systems" der directen Besteuerung bezeichnen: mehr waren sie aber auch noch nicht. Erst dem 19. Jahrhundert, namentlich dem Menschenalter politischer Ruhe nach 1815, war es beschieden, dieser Aufgabe näher zu treten und doch Erhebliches zu ihrer Lösung beizutragen. Wenn auch hier nichts dauernd Genügendes geleistet wurde, so lag die Schuld einerseits an einem principiellen Fehler, den man (besonders in der Entwicklung der Ertragsbesteuerung, § 43) selten vermieden hat, anderseits an der großartigen raschen Umgestaltung der technischen und ökonomischen Verhältnisse der Production und, abhängig von dieser Umgestaltung, der Vertheilung des Nationaleinkommens unter die Einzelnen im Volke. Eben deshalb haben sich einigermaßen stabile Grundlagen der directen Besteuerung (besonders der Ertragsbesteuerung) nach kurzer Zeit immer wieder als höchst mangelhaft erwiesen, selbst wenn das schwere Problem, diese Grundlagen wenigstens für den Zeitpunct ihrer Feststellung leidlich richtig zu gestalten, besser gelungen wäre, als auch in den günstigsten Fällen zugegeben werden darf (Grundsteuer! Gewerbesteuer!).

Nach jenem Menschenalter politischer Ruhe (1815—48) ist aber ein neues gefolgt, welches durch das Auftauchen und immer mächtigere Hervortreten der „socialen Frage" vielfach ganz neue Gesichtspuncte für die Gestaltung der gesammten wie speciell auch der directen Besteuerung sich entwickeln sieht. Eine neue Phase in der Geschichte der Besteuerung kündigt sich an: an Stelle der „staatsbürgerlichen" Epoche, welche, angebahnt durch den Sieg der absoluten Staatsgewalt über den ständischen Patrimonialstaat im Zeitalter der französischen Revolution, definitiv die ältere „ständische" Epoche der Besteuerung durchbrochen und überwunden hat, ringt eine neue „sociale" Epoche der Besteuerung um theoretische Anerkennung und practische Geltung. Im Ganzen wie im Einzelnen treten dadurch neue Probleme der Steuerpolitik hervor. Dazu kommt, daß die vollen Consequenzen des „Zeitalters der Dampftechnik" (Communicationen!) und der practischen Anwendung der naturwissenschaftlichen, besonders der chemisch- und mechanisch-technologischen Errungenschaften, auf die Technik des Productionsbetriebs erst in dieser Zeit, seit 1848, immer umfassender zur Geltung gelangen und abermals die vorhandenen Steuergrundlagen, besonders der directen Steuern (Grund-, Gewerbesteuer) vielfach unzulänglich machen. Die steigende Bedeutung des beweglichen Vermögens, des Privatcapitals und des Renteneinkommens daraus erschwert die neuen steuerpolitischen Aufgaben noch mehr. Dies Alles bewirkt eine Gährung auch auf dem Steuergebiet, wie auf so vielen anderen socialen, wirthschaftlichen und politischen Gebieten, eine Gährung, welche um so tiefer dringt, weil erst die Neuzeit unter dem Einfluß der social- und wirthschaftswissenschaftlichen Fortschritte die einschneidende Bedeutung der Steuerpolitik für den Proceß der Production und besonders der Vertheilung des Volkseinkommens zu würdigen gelernt hat.

Den Hinweis auf eine sich durchringende „sociale" Phase der Steuer- und Finanzpolitik überhaupt, in der Weise, wie es hier gemeint ist, wozu dann namentlich auch die Ausdehnung oder Vermehrung von Steuern, um die Mittel zu socialpolitischen Maßregeln (Staatszuschüsse für Schul-, Arbeiterversicherungswesen u. dgl. m.) aufzubringen, gehört, habe ich bereits in meiner volkswirthschaftlichen „Grundlegung" in der 1. Ausg. (s. bes. Vorwort, S. VI) und in der 2. Ausg. § 99, 104a, 105 und a. a. O., seitdem eingehender in meiner Fin. II. gemacht, — ohne anfangs auch bei Fachgenossen nur Verständniß, geschweige Beistimmung dafür zu erlangen. Stein I. 414 hielt sich bei seiner „socialen" Besteuerung zu sehr an einzelne, doch nur untergeordnete

Fragen, ähnlich auch noch Schmoller, preuß. Finanzwesen a. a. O. S. 292, während ein viel allgemeineres Problem vorliegt. Vgl. bes. meine Fin. II. 282 ff. über „gerechte Steuervertheilung", namentlich § 398, 399. Ganz auf dem Standpuncte meiner Anschauungen, wenn auch natürlich ohne unmittelbare Beeinflussung von dieser Seite, steht dagegen die großartige neue practische Socialpolitik, welche die deutsche Reichsregierung in dem Gesetzentwurf über die Unfallversicherung und in der Kais. Botschaft vom 17. Nov. 1881 eingeschlagen hat, freilich auch, ohne zunächst in weiten Kreisen unsres Volks, wo einmal die liberal-individualistische Auffassung der ökonomischen und socialen Verhältnisse noch fest gewurzelt ist, Verständniß zu finden. In den Motiven zum Unfallversicherungsgesetz wird dem Staate ausdrücklich auch die Aufgabe vindicirt, „durch zweckmäßige Einrichtungen und durch Verwendung der zu seiner Verfügung stehenden Mittel das Wohlergehen aller seiner Mitglieder und namentlich der schwachen und hilfsbedürftigen positiv zu fördern." Damit ist das neue Problem, dessen Lösung sich auch die Wissenschaft vom Steuerwesen nicht entziehen kann, klar und scharf bezeichnet: es beginnt die Epoche „socialer Steuerpolitik".

§ 21. Nach der großen Epoche der französischen Revolutions- und Kaiserkriege waren in den europäischen Staaten fast allgemein die Finanzverhältnisse so beschaffen, daß ein festes Steuersystem nunmehr vollends unzweifelhaft die conditio sine qua non eines wenigstens leidlichen Gleichgewichts im Staatshaushalte war.

Ungeheure Staatsschulden waren angehäuft und zu verzinsen, womöglich auch aus ordentlichen Einnahmen zu tilgen. Ein großes stehendes Heer auch in Friedenszeit erschien nach wie vor unvermeidlich, und erforderte aus militärisch-technischen Gründen einen erheblichen Aufwand, der auch zugleich mehr wie früher, wegen strengerer Durchführung der Geldwirthschaft und aus politischen Gründen, unmittelbar zum Geld-Finanzbedarf gehörte. Die sonstige Staatsthätigkeit auf dem Gebiete der Civilverwaltung im weitesten Umfange mußte sich ausdehnen und intensiver gestalten aus tieferliegenden Gründen, welche mit der Entwicklung der ganzen modernen Cultur zusammenhängen. Wo man diesem Bedürfniß, zum Theil wegen der finanziellen Schwierigkeiten, nicht genügend nachkam, wie auch in Deutschland und Oesterreich in den ersten Jahrzehnten nach den großen Kriegen nicht, war von den 40er Jahren an um so mehr Versäumtes nachzuholen. — Die alten Einnahmequellen, Domänen u. dgl., Gebühren, auch wo sie, wie in Deutschland die ersteren, noch vielfach flossen, konnten diesen Finanzbedürfnissen immer weniger genügen.

So trat die Besteuerung überall, auch in Deutschland — von einigen Kleinstaaten etwa abgesehen — nach § 15 immer mehr in den Vordergrund und wurde die vornehmste ordentliche Einnahmequelle, was sie freilich thatsächlich bereits im 18. Jahrhundert meistens gewesen war. Bis zum Zeitalter der französischen Revolution konnte aber doch wenigstens die Fiction noch aufrecht erhalten bleiben, man habe es in der Besteuerung mehr mit anomalen, vorübergehenden Hilfsquellen der Finanzen zu thun (deutsche Cameralisten noch im 18. Jahrhundert urtheilten so). Die Bewilligung von Steuern, besonders auch directen, für kurze Perioden, für einzelne Specialzwecke, wie auch im deutschen ständischen Territorialstaat, der häufige Wechsel in Steuerarten und in einzelnen Steuern, als ob die Steuerpolitik nur vorübergehende Bedürfnisse ins Auge zu fassen habe, unterstützte diese Fiction immerhin noch in Etwas auch in der Praxis. Solche Fictionen mußten nach den gegebenen Verhältnissen die Theorie und die politische Praxis nunmehr endgiltig fahren lassen. Damit veränderte sich aber auch das Problem und nothwendig die Methode, es zu behandeln. Es galt für Theorie und Praxis jetzt, dauernde Grundlagen der Besteuerung zu schaffen.

Für die Lösung dieser Aufgabe waren die Verhältnisse jetzt aber ebenfalls andere geworden. Einmal hatte die Wissenschaft der politischen Oekonomie seit den Physiokraten und Ad. Smith vielfach die Steuerfragen als volkswirthschaftliche Fragen untersucht und geklärt, wenn auch bei ihrer zu einseitig deductiven Methode und nach ihrem einseitig liberal-individualistischen Standpuncte keineswegs immer genügend.

Namentlich wurde gegen die indirecten Verbrauchsteuern, unter Verkennung der wenigstens in gewissen Gränzen zuzugebenden entwicklungsgeschichtlichen Bedingtheit und Berechtigung (Wagner, Fin. II. 488 ff.), in der Theorie zu stark reagirt und wurden die großen steuertechnischen Schwierigkeiten der directen Besteuerung zu wenig gewürdigt, zumal in Zeiten so raschen Wechsels der Productionstechnik, der Communicationen und der davon mit abhängigen Erwerbsverhältnisse der Berufsclassen und der Einzelnen. Die „Steuerüberwälzung" konnte in der Theorie, vollends bei

den directen Steuern als etwaiges Ausgleichungsmittel der Mängel derselben, nur für gewisse hypothetische Voraussetzungen einigermaßen sicher formulirt werden. Ein Verlaß auf diese Ergebnisse in den verwickelten Verhältnissen der Praxis war mehr als problematisch. Wagner, Fin. II. 259—282.

Sodann aber waren jetzt die politischen Forderungen, welche im öffentlichen Recht großentheils zur Geltung gelangt oder wenigstens immer mehr im Volksbewußtsein als berechtigt anerkannt waren, auch im Steuerwesen nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Daher hier das Postulat der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, und zwar nunmehr angewandt auf die Steuer der Individuen.

An dem Maßstab dieser Forderung werden die einzelnen geschichtlich überkommenen Steuern geprüft und eventuell, wenn auch unter einiger Berücksichtigung der möglichen oder wahrscheinlichen Ueberwälzung, verworfen oder verändert. Nach diesem Maßstab werden neue Steuern zur Ergänzung verlangt, das Steuersystem aufgestellt, wird die directe Besteuerung in Zusammenhang mit der indirecten gebracht, danach soll sie ausgebildet und jede einzelne directe wie indirecte Steuer eingerichtet werden.

So wird die „Allgemeinheit" und „Gleichmäßigkeit" der Besteuerung nach der Auffassung dieser Postulate in der „staatsbürgerlichen Periode" die leitende Richtschnur für die Reform, namentlich auch der directen Steuern. Und trotz der großen principiellen und practischen Mängel, welche diese Steuern behielten und der mangelhaften Durchführung der Reform, weil immer noch viele politische und wirthschaftliche Interessen oder finanzielle Bedenken sich dagegen stemmten, wurde doch mehrfach, besonders auf dem europäischen Continent (Frankreich) und auch in manchen deutschen Staaten wenigstens eine relative Vollkommenheit der directen Besteuerung erreicht, wie noch niemals vordem und wie überhaupt bei der großen practischen Schwierigkeit der Sache auch in Zukunft nicht leicht in höherem Maße. Die verbliebenen Mängel, auch im Allgemeinen die Wege zur Verbesserung lassen sich unschwer nachweisen, die Kritik ist oft genug berechtigt, aber etwas wirklich principiell Besseres und zugleich practisch Ausführbares an die Stelle zu setzen, ist ungemein schwierig.

§ 22. Die Reform der directen Besteuerung vollzog sich in den einzelnen Staaten natürlich mannigfach verschieden, je nach der verschiedenen bisherigen geschichtlichen Entwicklung dieser und der übrigen Besteuerung, nach Art und Höhe des zu deckenden Finanzbedarfs (daher besonders auch nach dem verschiedenen Umfang der Staatsschulden); nach politischen, socialen und wirthschaftlichen Verhältnissen des individuellen Staats u. s. w. Aber gewisse große Grundzüge der Entwicklung sind doch gemeinsam oder die einzelnen Reformen lassen sich wenigstens auf allgemeine Schemata zurückführen.

Ein solches, besonders auf dem Continent, zum Theil nach französischem Vorgang befolgtes Schema ist dasjenige des „modernen rationellen Ertragsteuersystems". Man bildete nemlich in der in § 10 angegebenen Art die ältere Ertragsbesteuerung systematisch durch Zurückgehen auf die einzelnen, im practischen Leben sich deutlicher unterscheidenden Ertragsquellen aus und suchte für jede einzelne Ertragsteuer neue oder (bei den älteren) verbesserte Grundlagen zu gewinnen.

So entstand jenes aus 3—5 Hauptgliedern und mitunter noch aus einigen Nebengliedern bestehende System von Ertragsteuern in Frankreich, Oesterreich, Preußen, in anderen deutschen und europäischen Staaten; eine Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer bilden den am meisten verbreiteten Kern des Systems, eventuell tritt eine Capitalrenten- (Leihzins-) und eine specielle Lohn- und Besoldungsteuer hinzu. Daneben aber, vor der Ablösung der grundherrlichen Abgaben, eine besondere Grundgefällsteuer, besondere Bergwerksteuern (unter Beseitigung oder Umbildung der mancherlei verschiedenartigen alten Bergwerksabgaben), besondere Eisenbahnsteuern der Privateisenbahnen, auch wohl Experimente mit besonderen directen Steuern der Actiengesellschaften u. s. w. Lauter Steuern, welche mehr oder weniger consequent und vollständig als Objectsteuern ausgebildet worden sind. Für die einzelnen Steuern, besonders für die Grund- und die Gewerbesteuer, werden dann neue umfassende Katasteroperationen unternommen, um die einzelnen steuerpflichtigen Subjecte und

Objecte jeder Steuer möglichst gleichmäßig zu treffen. Operationen, besonders bei der Grundsteuer, welche die Experimente des 18. Jahrhunderts wieder aufnehmen und sorgfältiger durchführen.

Ein anderes Schema ist dasjenige eines allgemeinen Personal- und Einkommensteuersystems, das entweder ergänzend neben oder über die außerdem bestehende Ertragsbesteuerung tritt, formell so eine directe Doppelbesteuerung gewissen Privateinkommens bildend, einzelne fehlende Glieder der Ertragsbesteuerung (Capitalrenten-, Lohn-, Besoldungsteuer) auch wohl ersetzend — wie in dem typischen Beispiel Preußens, § 23 — oder die Stelle der im Uebrigen ganz oder größtentheils fehlenden Ertragsbesteuerung vertritt, in sich selbst eine Art System dieser letzteren Besteuerung allein für sich darstellend, wie im Wesentlichen in England (§ 28).

Der Form nach kommt dieses aus Subjectsteuern bestehende Personalsteuersystem auch in Gestalt von personalen Classensteuern (in Preußen für die Personen mit einem ungefähren Einkommen unter 3000 M. noch jetzt) und von wirklichen nominellen Einkommensteuern, wo das Object genauer beziffert wird, vor (in Preußen für das Einkommen über 3000 M.). Durch etwaige Freilassung der Personen mit niedrigem Einkommen bis zu einem gewissen Betrage (England, Preußen, Sachsen), durch verschiedene Bestimmung des Steuerfußes nach der Höhe der Einkommen und durch einige andere specielle Bestimmungen wird bei dieser Besteuerung berücksichtigt, daß sie nur ein Glied in der Gesammtbesteuerung ist und danach im Einzelnen eingerichtet werden muß (z. B. Freiheit von directen Personalsteuern, weil die indirecten Verbrauchsteuern auf Massenconsumtibilien der „kleinen Leute" letztere schon genügend belasten). — Statt oder neben der allgemeinen Einkommensteuer kann auch eine allgemeine (nominelle) Vermögensteuer vorkommen, wesentlich für denselben Zweck (Nordamerica).

§ 23. Zur Uebersicht der gegenwärtigen directen Besteuerung in einzelnen Staaten. Auch hier muß die Hervorhebung einiger wichtiger Einzelheiten bloß für eine Orientirung über den Charakter der directen Besteuerung in einigen uns näher interessirenden Staaten genügen. Vgl. Schäffle, Steuerpolitik, S. 212—257. Stein II. bei den einzelnen Steuern.

Im Deutschen Reich ist zwar das Reich selbst nach der Verfassung in Bezug auf alle Arten Steuern competent, kann daher auch directe Steuern als Reichsteuern einführen. Bisher ist es aber dazu noch nicht gekommen und sind auch nur gelegentlich Projecte dafür aufgetaucht, welche aber noch nicht ernstlicher verfolgt wurden (Reichs-Gewerbesteuer, Reichs-Einkommensteuer, — nur in einem übrigens doch besonders liegenden Falle ist officiell ein Plan der Regierung selbst hervorgetreten, in Betreff einer Militärdienst-Ersatzsteuer). Entsprechend der historischen Entwicklung der Besteuerung in den Einzelstaaten und in Gemäßheit schwerwiegender steuertechnischer Gründe, wie sie auch in den beiden anderen modernen Bundesstaaten, der Schweiz und Nordamerica, mitwirkten, sind die deutschen Reichsteuern bisher vornemlich die Zölle und gewisse innere Verbrauchsteuern, nebst einzelnen Verkehrsteuern (Wechselstempel- und andere Stempelabgaben). Dagegen liegt der Schwerpunct der Besteuerung der Einzelstaaten in den directen Steuern, woneben hier nur in Süddeutschland wegen der verfassungsmäßig diesem verbliebenen Exemtion von der Reichs- Bier- und Branntweinsteuer wichtigere besondere indirecte Verbrauchsteuern noch vorhanden sind. Außerdem ist der größte Theil der Verkehrs- und ähnlicher Abgaben (Register-, Stempel-) noch den Einzelstaaten geblieben. So ist denn auch die directe Besteuerung, nach ihrer in den letzten Jahrhunderten doch mannigfach verschiedenen Entwicklung, noch heute ein Rechtsgebiet stark „particularistischer" Beschaffenheit, das erhebliche Abweichungen unter den einzelnen Staaten zeigt: auf die Dauer schwerlich ein haltbarer Zustand, weil er der wirthschaftlichen und politischen Einheit des Reichs widerspricht und weil unvermeidlich bei der Feststellung der indirecten Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung Rücksicht auf die Gestaltung der directen Besteuerung und vice versa gewonnen werden muß: eine nothwendige practische Consequenz des Begriffs „Steuersystem".

In Preußen hat sich die directe Besteuerung, zum Theil in Verbindung mit der neueren Wirthschaftspolitik (Gewerbefreiheit) seit der Stein-Hardenberg'schen Reformperiode, besonders durch die großen zusammenhängenden Reformen von 1820 und deren spätere Fortführung (1851, 1861, 1873) wesentlich anders und bedeutsamer als in der Zeit des alten Staats entwickelt. So ist einerseits ein aus drei Hauptgliedern bestehendes System (Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer), anderseits ein allgemeines Personal- und Einkommensteuersystem entstanden. Letzteres ist dem preußischen Staate besonders charakteristisch: der Grundsatz der directen Steuerpflicht als Consequenz der staatsbürgerlichen Pflichten im weitesten Maaße verwirklicht (namentlich von 1873), nicht mit Unrecht wohl als ein Seitenstück zur allgemeinen Wehrpflicht bezeichnet. Die Ertragsbesteuerung blieb daneben in der vollen und consequenten Ausbildung zurück, indem die Grundsteuer erst nach einem allgemeinen neuen Kataster reformirt, die Gebäudesteuer erst da von ihr allgemein getrennt wurde, die Gewerbesteuer überhaupt ziemlich in der Weiterentwicklung stecken und besonders eine eigene Capitalrentensteuer bisher ganz ausgeblieben ist. — In Preußen besteht daher formell eine directe Doppelbesteuerung für die Grund-, Gebäude-, Bergwerksbesitzer, Gewerbetreibenden u. s. w., die einmal der betr. Ertragsteuer, sodann noch einmal der

Classen-, bez. Einkommensteuer unterliegen. Letztere Personalsteuer allein trifft dagegen den Arbeiter, Beamten, Rentier (Leihcapitalisten).

Eigenthümlich war dem preußischen Personalsteuersystem bis 1873 eine bestimmte Combination zwischen directer und indirecter Besteuerung, indem letztere in größeren Städten an die Stelle der directen Personalsteuer gesetzt war, allerdings entsprechend dem leitenden Gedanken des ehemaligen preußischen Accisesystems in den Städten. Das Edict vom 27. Oct. 1810 hatte die modernen Grundsätze der Gleichmäßigkeit u. s. w. für das Steuerwesen angenommen, unter Aufhebung der Exemtionen, Privilegien und localen Verschiedenheiten. U. A. war durch Edict vom 28. Oct. 1810 ein allgemeines, Stadt und Land umfassendes System von Consumtionsabgaben eingeführt, darunter eine Mahlaccise von Getreide. Diese formale Gleichstellung von Stadt und Land hatte indessen, besonders hinsichtlich der Mahlsteuer auf dem Lande, große Schwierigkeiten bei der Durchführung ergeben. Schon das Edict vom 7. Sept. 1811 führte daher eine grundsätzliche Unterscheidung bezüglich dieser Steuern ein: man trennte die größeren Städte von den kleineren und dem platten Lande. Dort blieb das Verbrauchsteuersystem, namentlich die Mahlsteuer, hier wurde es modificirt, letztere aufgehoben und statt dessen eine fixe Personalsteuer von ½ Thlr. für jede über 12jähr. Person, also eine reine Kopfsteuer für diesen Haupttheil der Bevölkerung, eingeführt. In den Grundzügen ging diese Einrichtung in die Steuerreform von 1820 über. In den beiden zusammengehörigen Gesetzen vom 30. Mai 1820 über die Einführung einer Classensteuer und über die Mahl- und Schlachtsteuer wurde die Personalsteuer, nunmehr aber nach gewissen Stufensätzen classificirt, für das platte Land und kleinere Städte beibehalten, in bedeutenderen Städten (damals 132) trat für diese Steuer die Mahl- und Schlachtsteuer ein. Die sogen. Classensteuer war formell keine eigentliche Einkommensteuer, sie richtete sich nach äußeren Lebensverhältnissen, Stand, Beruf, ungefährer Wohlhabenheit u. dgl. m., hatte anfangs nur wenige Hauptclassen mit mäßigen Steuersätzen, doch mußte man schon 1821 diese Classen etwas ändern und die Stufen vermehren (4 Hauptclassen mit je 3 Stufen); sie wurde nach Haushaltungen erhoben, ihr höchster Satz war 144 Thlr. für die Familie, ihr niedrigster Satz ½ Thlr. für jede über 14jähr. Person, deren höchstens 3 in Einem Haushalt zu rechnen waren. Die Veranlagung erfolgte durch eigene zu diesem Behuf gebildete Behörden. Der Hauptmangel der Steuer war früher wohl ihre große Begünstigung der wirklich Wohlhabenden und Reichen, zumal diese auch durch andere directe und indirecte Steuern nicht genügend getroffen wurden. — Nach mehreren vergeblichen Verbesserungsversuchen kam es erst im J. 1851 zu einer neuen Gesetzgebung über die Personalsteuern (Ges. v. 1. Mai 1851). Auch jetzt blieb noch eine Unterscheidung bedeutenderer Städte (1851 noch 83) vom übrigen Staatsgebiete. Dort wurde nach wie vor statt der Classensteuer die Mahl- und Schlachtsteuer erhoben, hier verblieb die Classensteuer, etwas reformirt und der formellen Einkommensteuer etwas genähert (so durch Aufstellung von Steuerstufen — ½—24 Thlr. — nach dem muthmaßlichen, zu schätzenden Einkommen von der 2. Hauptclasse an). Außerdem aber wurde die Classensteuer mit der Einkommenstufe von 1000 Thlrn. abgeschlossen. Für das höhere Einkommen trat im ganzen Gebiete, auch in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten, eine neue eigentliche formelle Einkommensteuer, die sogen. classificirte Einkommensteuer ein, in den genannten Städten unter Zugutrechnung von 20 Thlrn. an dem Steuersoll des Einkommensteuerpflichtigen à Conto der der Annahme nach von ihm in seinem Consum getragenen Mahl- und Schlachtsteuer. Diese Steuer traf das zu beziffernde, aber nicht durch Declarationen des Pflichtigen, sondern durch Einschätzung in die gesetzlichen (30) Steuerstufen seitens besonderer Commissionen zu ermittelnde Einkommen, zu einem Satz von 3% für die Untergränze jeder Steuerstufe. Der vornehmste Mangel dieser neuen Steuer, wie der höheren Stufen der Classensteuer war wohl (und ist noch jetzt) die Ungleichmäßigkeit der Einschätzungen, theils nach der Höhe des Einkommens, wo die größeren Einkommen am meisten Schwierigkeit machen und am wenigsten richtig getroffen werden möchten, theils und mehr noch nach der Art des Einkommens, indem dasjenige des größeren Grundbesitzes, des Fabrik-, Handels- Bankbetriebs und vor Allem dasjenige der Rentnerclassen nicht richtig und nicht genügend ermittelt wird. — Die Reform des J. 1873 (2 Gesetze v. 25. Mai 1873), der vorläufige Abschluß der preußischen Gesetzgebung über die directen Personalsteuern, hat die Mahl- und Schlachtsteuer als Staatssteuer allgemein aufgehoben und folgeweise die Classensteuer auch in den größeren Städten eingeführt. Diese Steuer hat dabei einzelne Aenderungen erfahren, u. A. wird jetzt überall nach geschätzten Einkommenbeträgen die Steuer veranlagt, wobei die letztere aber erst bei einem Einkommen über 420 M. anfängt, der Steuersatz steigt in 12 Stufen von 3—72 M., der Gesammtbetrag der Steuer ist dabei auf 42 Mill. M. „contingentirt", so daß die gesetzlichen Steuersätze, wenn das Einschätzungsergebniß höher ist, verhältnißmäßig herabgesetzt werden. Die classificirte Einkommensteuer hat nur kleine Aenderungen erfahren. Jüngst ist dann, als Einleitung des Plans einer theilweisen Ersetzung der directen Personalsteuern durch Verbrauchsteuern (Reich und Staaten zusammengefaßt) ein bleibender Erlaß eines Viertels der Classensteuer und der 5 untersten Stufen der Einkommensteuer eingetreten, ohne Neuerungen bei der Veranlagung (Ges. v. 10. März 1881). — Durch die öfters sehr hohen (100—500 %) Zuschüsse zu dieser Personalsteuer für die Communen ist die Last dieser directen Steuer, besonders in einzelnen Städten (Rheinland) schwerer und die vorhandene Ungleichmäßigkeit der Einschätzung empfindlicher geworden. Eben mit deshalb neue Reformideen der angedeuteten Richtung: theilweise oder selbst völlige Be-

seitigung der Classensteuer und der unteren Stufen der Einkommensteuer (Fürst Bismarck). — Wie alle übrigen, sind auch diese Staatsteuern in Preußen bald nach der Annexion in den 1866 erworbenen Provinzen an Stelle der einheimischen Besteuerung daselbst getreten.

Die Grundsteuer war im preußischen Staate im vorigen Jahrhundert nicht allgemein reformirt worden (§ 17). Bei der Finanzreform von 1810 u. ff. wurde die Aufhebung der Grundsteuerfreiheiten und die gleichmäßige Regelung der Grundsteuer zwar bereits in Aussicht gestellt, aber die großen politischen Schwierigkeiten der Frage schreckten vor der Uebernahme dieser Aufgabe zurück. Bei der großen Reform der directen Besteuerung von 1820 blieb es im Wesentlichen (mit Ausnahme der westlichen Provinzen, wo die französische Katastrirung fortgesetzt wurde, K.-O. v. 26. Juli 1820, Ges. v. 21. Jan. 1839) bei der bisherigen Grundsteuerverfassung, welche große Verschiedenheiten in den Provinzen und innerhalb derselben zeigte, was die Steuerpflichtigkeit und die Befreiungen, System, Einrichtung, Art, Zahl und Namen der alten, historisch überkommenen Grundsteuern und verwandten Abgaben anlangte. Nachdem seit 1848 von Neuem die allgemeine Reform der Grundsteuer ins Auge gefaßt, aber wieder ins Stocken gerathen war (Ges. v. 24. Febr. 1850 über Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen), gelang es erst im Gesetz v. 21. Mai 1861, diese Angelegenheit endgiltig zu erledigen, indem der schwierigste und streitigste Punct, die Frage, ob und welche Entschädigung an die Besitzer der bisher steuerfreien oder steuerprivilegirten Grundstücke gewährt werden solle, im bejahenden Sinne entschieden wurde (s. über diese principielle Frage im Allgemeinen Wagner, Fin. II. § 416). Die Grundsteuer wurde im ganzen Staatsgebiete nach einer rasch durchgeführten Katastrirung neu geregelt, indem sie als Repartitionsteuer (10 Mill. Thlr. in den alten Provinzen) nach Maßgabe des katastrirten Reinertrags der Grundstücke auf die Provinzen bis herab auf die einzelnen pflichtigen Liegenschaften vertheilt wurde. In den neuen Provinzen wurde die Grundsteuer später in derselben Weise ausgeführt. Vor der Reform haben bloß in den östlichen Provinzen 20 Hauptgrundsteuersysteme mit über 100 Unterarten bestanden. Der Ertrag der Grundsteuer ist jetzt im Wesentlichen stabil, ca. 40.2 Mill. M.

Gleichzeitig wurde durch ein zweites Gesetz v. 21. Mai 1861 eine allgemeine Gebäudesteuer neu eingeführt, als Quotitätsteuer. Sie trat überall an Stelle der bisherigen Gebäude- und ähnlichen Steuern, sowie derjenigen Steuern, welche als Theile der Grundsteuer (so auch in den 2 westlichen Provinzen) von Gebäuden erhoben worden waren. In Folge des Ablaufs der ersten 15jähr. Periode (1865—79), nach welcher gesetzlich eine Revision der Veranlagung eintritt, hat sich der Ertrag seit 1880 wesentlich erhöht (von ca. 21 auf 27.5 Mill. M.). Die Steuer ist in den größeren Städten wesentlich eine Hauszinssteuer (nach dem Ertrage), auf dem Lande wird sie nach anderen Merkmalen (Größe der Grundbesitzungen des Eigenthümers u. s. w.) veranlagt.

Die gegenüber anderen Staaten verhältnißmäßig weniger entwickelte preußische Gewerbebesteuerung rührt in ihrem Ursprung auch aus der Reformperiode nach dem Tilsiter Frieden her. Mit der Einführung allgemeiner Gewerbefreiheit und der Gleichstellung von Stadt und Land in Bezug auf Gewerbebetrieb wurden die selbständigen Gewerbetreibenden zur Lösung eines Gewerbescheins verpflichtet und für gewerbesteuerpflichtig erklärt (Ed. v. 2. Nov. 1810). Diese erste allgemeine Gewerbesteuer war eine Gewerbe-Classensteuer, welche an Stelle der bisher theilweise vorhandenen verschiedenartigen einzelnen Abgaben von Gewerben (Concessionsabgaben u. dgl.) trat. Sie wurde 1820 bei der allgemeinen Steuerreform beseitigt und durch eine neue Gewerbesteuer für bestimmte Arten von Gewerben ersetzt (Ges. v. 30. Mai 1820). Obgleich diese Gesetzgebung mehrere Veränderungen, besonders durch das Gesetz v. 19. Juli 1861, erfahren hat, entspricht sie auch so den jetzigen Gewerbeverhältnissen nicht genügend und bedarf einer Reform, am besten wäre wohl grade bei dieser Steuer eine gleichmäßige reichsgesetzliche Regelung. Die zeitweilige besondere Gewerbebesteuerung der Actien- und ähnlicher Gesellschaften (Ges. v. 18. Nov. 1857) ist durch das gen. Gesetz von 1861 wieder beseitigt worden, welches diese Gesellschaften nach ihrem Zweck unter die allgemeine Gewerbesteuer stellt. Nur die Eisenbahn-Unternehmungen sind in Ausführung einer Bestimmung des allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 3. Nov. 1838 einer besonderen directen (gewerbesteuerartigen) Abgabe unterzogen (Ges. v. 30. Mai 1853, auch vom 16. März 1867). Der Ertrag dieser Eisenbahnabgabe sollte ursprünglich zum Ankauf von Stammactien der preußischen Privatbahnen dienen, eine Verwendung, welche durch das Ges. v. 21. Juni 1859 beseitigt wurde. Seitdem fließt der Ertrag in die Staatscasse zur Deckung allgemeiner Ausgaben. — Die Bergwerksteuern sind in Preußen jetzt wesentlich auch eine besondere Art der Gewerbesteuer, indem neuere Gesetze die alten Bergwerksabgaben (Zehnten u. s. w.) theils beseitigt, theils umgestaltet und ermäßigt haben (Ges. v. 12. Mai 1851, 22. Mai 1861, 20. Oct. 1862).

S. über die preuß. dir. Steuern u. A. Schmoller a. a. O.; Hoffmann, Lehre v. d. Steuern; Bergius, Finanzwissensch.; v. Rönne, Staatsrecht Preußens, 3. Aufl. II. 2. Abth. § 527—532. von Reden, vergleich. Finanzstatist. II. 2. Abth. (Darmst. 1856) S. 247 ff. Ueber die Steuerreform v. 1820 u. vorher s. C. Dieterici (jun.), Gesch. d. Steuerreform in Preußen v. 1810—20, Berl. 1875; Schimmelpfennig, d. preuß. dir. Steuern, 2. Th., Berl. 1858, 1859; Wißmann, preuß. Steuerwesen, Berl. 1876. Speciallit. s. bei Kletke, Lit. d. Finanzwes. d. preuß. Staats, 3. Aufl., Berl. 1876. Statistisches mehrfach in d. amtl. statist. Jahrb., in d. Zeitschr. d. k. preuß. statist. Bur., in Hirths Annalen; Gerstfeldt, Beiträge z. Reichssteuerfrage, Leipz. 1879; ders., Finanzreformplan f. d. deutsche Reich, Leipz. 1881; ders., vergleich. Zahlen u. s. w.

z. Reichsteuerfrage, eb. 1881. Ueber die Communalbesteuerung ist ein allgemeines Gesetz wiederholt geplant, aber bisher noch nicht zu Stande gekommen. S. Grotefend, Grundsätze d. Communalsteuerwesens u. s. w., Elberf. u. Leipz. 1874; Kotze, Gesetzentw. betr. d. Aufbringung der Gemeindesteuern in Preußen, Berl. 1877. Statistik darüber: Herrfurth, Beitr. z. Statist. d. Gemeindeabgaben, Zeitschr. d. statist. Bur. 1878; ders., Beitr. z. Finanzstatist. d. Gemeinden, 6. Ergänzungsheft dieser Zeitschr. 1879. S. auch Gneist, preuß. Finanzreform durch Regelung d. Gemeindesteuern, Berl. 1881.

Im Etat für 1881—82 stehen die directen Steuern mit folgenden Roherträgen: Grundsteuer 40.195, Gebäudesteuer 27.5, classificirte Einkommensteuer 29.106 (nach Absetzung von 3.5 Mill. M. für den Erlaß eines Quartals bei den 5 untersten Stufen), Classensteuer 30.77 (desgl. nach Erlaß eines Viertels oder 10.5 Mill.), Gewerbesteuer 18.806, Eisenbahnabgabe 2.515, Bergwerksabgaben u. s. w. 3.206, dazu directe Steuern in Hohenzollern (abweichend von den allgemeinen preußischen) 0.267, zusammen (mit Fortschreibungsgebühren und Strafen in diesem Departement) 151.69 Mill. M. brutto oder ca. 142.6 Mill. M. netto, von einer Gesammtnettostaatseinnahme von 501.8 Mill. M., wobei aber der preußische Antheil an den Reichseinnahmen, besonders an den Reichsteuern noch hinzu gerechnet werden muß, um vergleichbarere Zahlen zu erhalten. Dieser Antheil ist pro rata der Bevölkerung (außerordentliche Einnahmen und Matricularbeiträge im Reichsetat abgerechnet) ca. 259 Mill. M. netto, wonach die preußischen directen Staatsteuern (Nettoertrag) c. 18.8 % von einer Nettogesammteinnahme von ca. 761 Mill. M. betragen. Dem Rohertrag der directen Steuern von 152.69 Mill. M. steht ein Rohertrag an Verbrauchsteuern (incl. Quotenantheil an den Reichsteuern) von ca. 225 Mill. M. gegenüber, also ein Verhältniß wie ca. 100 : 148. Außerdem erscheinen im preußischen Etat die Stempelsteuern, Erbschaftsteuern, Gerichtskosten (großentheils Verkehrsteuern, incl. Antheil am Reichswechselstempel) mit zusammen ca. 77 Mill. M. Diese und die Verbrauchsteuern zusammen sind ca. 302 Mill. M. oder 197 % der directen Steuern. — Dringlich ist in Preußen die Reform der Classen- und Einkommensteuer, auch der Gewerbesteuer und die Einführung einer Capitalrentensteuer.

§ 24. Baiern ist auch in seiner neuesten Reform der directen Besteuerung (1881) nicht zu einem allgemeinen Personal-Einkommensteuersystem, neben oder statt Ertragsteuern, gekommen, indem bezügliche Pläne der Regierung im Landtage nicht durchdrangen. Das baierische directe Steuersystem besteht daher in einem ausgebildeten System der Ertragsbesteuerung, zu welchem es sich namentlich durch die Reformen von 1828, dann nach 1848 bis 1856 und durch die neueste von 1881 entwickelt hat: eine Grund-, Haus-, Gewerbe-, Capitalrenten- und eine specielle Einkommensteuer für diejenigen Reinerträge, bez. Einkommen, welche durch keine der vier anderen directen Steuern bereits getroffen werden. Das preußische System einer formellen directen Doppelbesteuerung, besonders für den Ertrag des Grund und Bodens, der Häuser und Gewerbe (der Hauptquelle des sogen. fundirten Einkommens, zu dem dann noch das Einkommen aus Leihzinsen gehört) ist hier also vermieden worden. Die baierische Regierung steuerte bei der Reform von 1881 auf dieses preußische System hinaus. In manchen Einzelheiten sind die baierischen Ertragsteuern rationell ausgebildet, so in der Forderung von Declarationen der Steuerpflichtigen bei der Einkommen- und Capitalrentensteuer; die Gewerbesteuer beruht aber auf einem doch im Grunde ziemlich willkürlichen, detaillirten Classenschematismus; die Grundsteuer ist noch eine Art Rohertragsteuer geblieben, nur daß nicht der ganze Rohertrag dabei berücksichtigt und gewisse Kosten davon abgezogen werden; die Haussteuer ist auch nach der neuesten Reform nicht so einfach noch so zweckmäßig wie in Preußen und Oesterreich geregelt.

Die im Ertrag allen vier anderen directen Steuern gleichkommende Grundsteuer ist auf die Gesetzgebung nach der Erweiterung des baierischen Staats in der Rheinbundzeit zurückzuführen. Damals wurde an Stelle der bisherigen Grundsteuern ein „Grundsteuerprovisorium" eingeführt (Ed. v. 13. Mai 1808), das dann dem Hauptgesetz v. 15. Aug. 1828, die allgemeine Grundsteuer betr., Platz machte („Grundsteuerdefinitivum"). Nach demselben ist eine umfassende Vermessung und Katastrirung erfolgt. Die anfängliche Zweitheilung der Grundsteuer in eine eigentliche oder Rusticalsteuer und eine Dominicalsteuer (von den Zehenten und Grundgefällen) hat seit der Ablösungsgesetzgebung von 1848 aufgehört (Ges. v. 28. März 1852). Die neueste Gesetzgebung (Ges. v. 18. Mai 1881) hat nur einige Puncte in Betreff der Grundsteuer verändert. Auf Grund gesetzlicher Ermächtigung hat die Regierung das Gesetz von 1828 in Zusammenhang mit den neuen Bestimmungen neu redigirt (Bekanntmachung v. 10. Juni 1881, betr. Gesetz über die allgemeine Grundsteuer v. 15. Aug. 1828 — 19. Mai 1881).

Die Haussteuer ist ebenfalls durch die Steuerreform von 1828 definitiv geregelt (Ges. v. 15. Aug. 1828), hat aber durch spätere Gesetze einige Veränderungen erfahren. Sie war demnach theils eine Art Miethzinssteuer (mit Einschätzung nach dem wirklichen Ertrag und in eigenthümlicher, ausgedehnter Weise nach Musterhäusern), theils eine Areal- oder Flächensteuer. Dies ist sie, mit einigen Modificationen, auch in der neuesten Gesetzgebung geblieben (ebenfalls neu redigirtes Gesetz v. 15. Aug. 1828 — 19. Mai 1881, die allgemeine Haussteuer betr.).

Die Gewerbesteuer hat sich auch in Baiern in gewisser Verbindung mit dem Gewerberecht entwickelt. Nach einer Verordnung vom 15. April 1814 wurden nur die Concessionsgewerbe nach einem Classentarif besteuert. Eine Weiterbildung wurde bei der allgemeinen Reform von 1828 vergebens versucht. Sie kam erst 1848 u. ff. (Ges. v. 4. Juni 1848, nam. v. 28. Mai 1852

und 1. Juli 1856) zu Stande. Danach ist die Gewerbesteuer eine alle „Gewerbe" umfassende (Betrieb der Land- und Forstwirthschaft, der Bergwerke, soweit sie nur eigene Producte gewinnen und verkaufen, ausgeschlossen). Sie charakterisirt sich als eine entwickelte Gewerbe-Classensteuer, mit festen Steuersätzen, nach einer Classification der Gewerbe gemäß ihrer ungefähren allgemeinen Ertragsfähigkeit (nach der sogen. „Normalanlage" z. Th. unter Berücksichtigung der Größe der Ortsbevölkerung) und mit veränderlichen Zuschlag-Steuersätzen (nach der sogen. „Betriebsanlage", unter Berücksichtigung äußerer Merkmale, wie Zahl der Arbeiter u. dgl.). Bei der jüngsten Reform (Ges. v. 19. Mai 1881, betr. die Gewerbesteuer) ist sie revidirt und besonders mit dem neuen Gewerberecht und der factischen Entwicklung des Gewerbewesens in Einklang gebracht worden. Der riesige casuistische Classenschematismus ist geblieben und verbessert worden. Ein besonderes Gesetz v. 10. März 1879 regelt die Steuer für den Gewerbebetrieb im Umherziehen.

Die Ergänzung dieser drei großen Ertragsteuern liefert die sogen. Capitalrentensteuer, wesentlich ein Product der 1848er Bewegung. Früher waren „Capitalisten" nur durch Classensätze der älteren Familiensteuer (s. u.) getroffen, auch im Jahre 1828 bei der allgemeinen Reform eine besondere Capitalrentenbesteuerung von der Regierung noch abgelehnt worden. Seit 1848 besteht sie als festes Glied der Ertragsbesteuerung (Ges. v. 4. Juni 1848, v. 11. Juni 1850, neues Ges. v. 31. Mai 1856) und ist jüngst neu geregelt worden durch das Gesetz vom 19. Mai 1881, betr. die Capitalrentensteuer. Sie ist im Wesentlichen eine allgemeine Ertragsteuer von den Zinsen und Renten verliehener Capitalien (daher namentlich auch aus öffentlichen Werthpapieren, aber einschließlich der Erträge von Actien u. dgl. m.), mit Befreiung kleiner Renten (unter 40 M.) und progressivem Steuerfuße ($1\frac{1}{2}$—$3\frac{1}{2}$ %, letzterer Satz für Renten über 1000 M.), auf Grund obligatorischer Fassionen der Steuerpflichtigen erhoben.

Die fünfte baierische directe Steuer ist die „Einkommen"steuer. Statt ihrer bestand früher eine besondere Familiensteuer von den selbständigen Familienhäuptern, bis 1831 von allen, seitdem waren die Grund- und Hausbesitzer davon frei, die kleineren Gewerbetreibenden erleichtert. Im Jahre 1848 ging man unter Aufhebung dieser Familiensteuer zu einer allgemeinen progressiven Einkommensteuer über (Ges. v. 4. Juni 1848), die aber bald wieder beseitigt und durch eine specielle „Einkommen"steuer, im Wesentlichen von denjenigen Reinerträgen, bez. Einkommen, welche keiner der vier anderen Steuern ausdrücklich unterliegen, ersetzt wurde (Ges. v. 31. Mai 1856). Nach dem Scheitern des Planes einer andern allgemeinen Einkommensteuer in der jüngsten Reform ist es bei dieser speciellen Einkommensteuer geblieben, sie ist in einem neuen Gesetz geregelt worden (Ges. v. 19. Mai 1881, betr. die Einkommensteuer). Danach zerfällt sie in drei Abtheilungen, in der ersten stehen die Personen mit gewöhnlichem niederen Arbeitslohn (4 Stufen von 60—180 Pfennig) und ähnliche; in der zweiten wird das Einkommen aus „freien" (im Gegensatz zu den in Anstellungsverhältniß ausgeübten) liberalen Berufen, ferner das Einkommen aus dem Bergwerksbetrieb und das aus landwirthschaftlichen und gewerblichen Pachtungen besteuert (im Allgemeinen mit 1 % des Einkommens, mit kleineren Sätzen für gewisse kleinere Einkommen und die entsprechenden Quoten von den größeren); in der dritten Abtheilung wird wesentlich das Einkommen aus festen Besoldungen u. dgl. besteuert (die ersten 1020 M. mit $\frac{1}{3}$, die folgenden 510 Mk. mit $\frac{2}{3}$, der weitere Betrag mit 1 %).

Noch vor der jüngsten Reform war im Etat für 1881 der Rohertrag der baierischen directen Steuern auf 22.35 Mill. M. (netto auf 21.699 Mill. M.) veranschlagt, davon die Grundsteuer mit 11.46, die Haussteuer mit 3.52, die Gewerbesteuer mit 3.94, die Capitalrentensteuer mit 2.14, die Einkommensteuer mit 1.29 Mill. M. Der Rohertrag der indirecten Steuern (excl. Taxen und Gerichtsgebühren, auch excl. der hierhergerechneten Erbschaftsteuer) war gleichzeitig ca. 42 Mill. M. und mit Einschluß des Antheils an den gemeinschaftlichen Reichsteuern im Verhältniß der Bevölkerung ca. 75 Mill. M., also eine Relation von 100 : ca. 346 zwischen directen und indirecten Steuern, für letztere günstiger in Baiern als in Preußen wegen des aparten, sehr hohen und einträglichen baierischen Malzaufschlags (32.5 Mill. M.).

S. über Baiern: Stockar von Neufern, Handb. d. gesammten Finanzverwalt. im Königr. Baiern, 3. Aufl. v. J. Hock (im Erscheinen begriffen, Bamberg, 1881); Pözl, Lehrb. d. baier. Verwaltungsrechts, § 253—265; Vocke, Statist. d. baier. Staatshaushalts, Zeitschr. d. baier. stat. Bur. 1870, Nr. 2; Helferich, Reform d. dir. Steuern in Baiern, 2. Art., Tüb. Zeitschr. 1873. Ueber die jüngste Reform F. M. in Konrad's Jahrb. 1881, B. 37, S. 563 ff.; auch Eheberg, in Schmoller's Jahrb. d. d. Reichs 1881, Heft 1. Die neuen Steuergesetze u. A. in Lieferungen, Würzb. 1881, bei Stahel, mit den Vollzugsvorschriften.

§ 25. Von anderen deutschen Staaten sei hier nur noch kurz Württembergs, Badens und des Königr. Sachsens erwähnt, wo in neuester Zeit Reformen der directen Besteuerung erfolgt sind.

Württembergs mehrfach eigenthümliches directes Steuersystem hat in der Zeit der Erweiterung und Neubildung des württembergischen Staates von 1808 an, wo in der Rheinbundepoche der neue Absolutismus die Principien der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit nach der Auffassung der staatsbürgerlichen Periode bewußt ins Steuerwesen einführte, — dann namentlich in der ersten Zeit der Verfassungsepoche, 1817 ff., besonders 1820, 1821 die noch heute vorhandene, nur vielfach veränderte und verbesserte moderne Grundlage gewonnen. Es ist ein ausgebildetes zweigruppiges Ertragsteuersystem, mit einer dreigliedrigen Realsteuer-

gruppe und einer mehr personalsteuerartigen zweiten Gruppe directer Steuern. Hauptgesetz v. 15. Juli 1821 über die Feststellung eines provisor. Steuerkatasters für die drei Realsteuern, die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, mit Contingentirung des Gesammtsteuerbetrags, 2.4 Mill. fl. und fester Quotenvertheilung dieser Summe auf diese 3 Steuern mit 17, 4 und 3 Vierundzwanzigsteln. Besonders Gefällsteuer v. 24. Juli 1824. Daneben die zweite Gruppe im Charakter von Ergänzungsteuern zu jener ersten, einige directe Steuern von anderen Erträgen und Einkommen und zur Deckung des Restbedarfs des Staatshaushalts, daher mehr mobil im Steuersatz: eine besondere directe Besteuerung von verliehenen Capitalien, Grundgefällen und Renten, Besoldungen und Pensionen (Ges. v. 22. Juni 1820), auch eine besondere Apanagensteuer v. 29. Juni 1821, mit hohen progressiven Sätzen, besonders die Besoldungsteuer; mehrfache Abänderungen bis 1852. — Mit dieser zweiten Gruppe der directen Besteuerung kam es zu einer Reform durch das Gesetz v. 19. Sept. 1852, betr. die Steuer von Capital-, Renten-, Dienst- und Berufseinkommen, das später noch einige Abänderungen erfahren hat; die Apanagen werden von diesem Gesetz nun mit getroffen: im Wesentlichen also eine Capitalrenten- und specielle Einkommensteuer von Lohn, Besoldung, incl. des Erwerbs der liberalen und einiger anderer Berufe, die unter keiner der drei anderen Steuern stehen. Durch die Befreiung der Dienst- und Berufseinkommen bis 350 M. von der Steuer wird ein Theil der unteren Classen (Arbeiter) ausgeschlossen. Mobilität der Steuersätze nach Bedarf auch jetzt noch; alles Einkommen, das unter das Gesetz fällt, wird jetzt zum gleichen Satze besteuert, doch wird bei dem kleineren Dienst- und Berufseinkommen nur ein Theil desselben zur Steuer veranlagt, so daß sich hier eine Steuerdegression ergiebt. Obligatorische Fassionen der Steuerpflichtigen über ihr bezügliches Einkommen, daneben scharfe Strafbestimmungen.

Die erste, die Realsteuergruppe der directen Steuern, das nach Steuerfuß und Ertrag mehr stabile Element des Systems, ist durch Gesetz vom 28. April 1873, betr. die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer, neu geregelt worden. Hier hat man namentlich richtigere Kataster zu gewinnen gesucht. Die Grundsteuer beruht auf dem System des Parcellar-Ertragskatasters mit Einschätzung nach Culturarten und Classen (s. u.), die Gebäudesteuer, wie schon früher, auf dem System der Werthkatastrirung, die Gewerbesteuer bedient sich eines specialisirten Classenschematismus und trifft doppelt den Arbeitsverdienst und, davon unterschieden, den Gewinn aus dem im Gewerbe steckenden Capital, wobei ein solcher Gewinn für die mit weniger als 700 M. Capital wirthschaftenden Gewerbe neben dem Arbeitsverdienst nicht angenommen wird. Der aufzubringende Gesammtertrag der drei Realsteuern, nach den neuesten Etats 8.72 Mill. M., wird periodisch contingentirt und zunächst nach Quoten auf die 3 Steuern repartirt ($^{13}/_{24}$ auf die Grund-, je $^{11}/_{48}$ auf die Gebäude- und Gewerbesteuer). Ein vielfach im Einzelnen ingeniöses, nur complicirtes, und in seiner Combination doch recht willkürliches Besteuerungssystem, dem die ausgleichende Function einer allgemeinen Einkommensteuer fehlt. — S. über Württemb.: Riecke, d. directen Steuern in W., in d. würt. Jahrb. 1879; J. Maier, d. neue Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuerges. f. W. v. 28. April 1873, Stuttg. 1873; E. Pfeiffer, über den Entwurf eines neuen Steuerges. in W., Stuttg. 1870.

In Baden hat sich seit der Bildung des jetzigen Großherzogthums die directe Besteuerung auch zu einem mehrfach eigenthümlichen umfassenden Ertragsteuersystem entwickelt, wobei für die einzelnen Steuern Capitalwerthe (wirkliche und fictive) des Steuerobjects gebildet werden (Princip der Werth- statt der Ertragskatastrirung) (§ 33). Die Hauptglieder desselben sind eine Grundsteuer mit allgemeiner Werthkatastrirung der Grundstücke (Ordn. v. 20. Juli 1810, Ges. v. 7. Mai 1858, für Waldungen v. 23. März 1854), eine Häusersteuer (Ordn. v. 18. Sept. 1810, Ges. v. 26. Mai 1866), eine Capitalrentensteuer (nach Versuchen im J. 1848 neues Ges. v. 30. März 1850, dann v. 7. April 1860, jetzt v. 29. Juni 1874), eine Gewerbesteuer (Ordn. vom 6. April 1815, neues Ges. v. 23. März 1854), eine sogen. Classensteuer, d. h. im Wesentlichen eine specielle Einkommensteuer von öffentlichen und anderen Besoldungen, Pensionen, vom Erwerb anderer frei, nicht im Dienstverhältniß ausgeübter liberaler Berufe u. dgl. (Bestimm. v. 1820, Ges. v. 10. Juli 1837. Dann noch eine besondere Bergsteuer Ges. v. 14. Mai 1828). In den 70er Jahren begannen auch hier Reformversuche, mit der Capitalrenten- (Ges. v. 1874), der Gewerbe- und Classensteuer, die als „Erwerbsteuer" vereinigt und verändert wurden (Ges. v. 25. Aug. 1876). Ein Plan einer allgemeinen Einkommensteuer neben und zur Ergänzung der Ertragsbesteuerung wurde von der Regierung verfolgt, drang aber auch hier so wenig, als später in Baiern durch. S. über Badens Besteuerung: Regenauer, Staatshaush. Badens, Karlsr. 1863, § 262—282. Ueber die Reformen der neuesten Zeit: Hecht, bad. Steuersystem u. s. w., Mannh. 1874; ders., in Hildebr. Jahrb. 1876, B. 27, S. 246 ff.; Neumann, Ertrag- oder persönl. Steuern? u. s. w., Freib. 1876; Hirths Annalen 1876, S. 400, 685, 707; die Gesetze in: „Staatssteuergesetzgeb. Badens", Karlsr. 1878.

Im Königreich Sachsen ist ein langjähriger Kampf um die Reform der directen Besteuerung (1868 ff.) im J. 1878 zum vorläufigen Abschluß gelangt. Die älteren directen Steuern waren hier in den 30er und 40er Jahren in ein aus zwei, bez. drei Hauptgliedern bestehendes Steuersystem umgebildet worden: eine für ihre Zeit wohlgelungene Grundsteuer, mit umfassender Ertragskatastrirung (Ges. v. 30. Oct. 1834, v. 9. Sept. 1843), welche Steuer zugleich die

Gebäude (städt. Wohn- und Industriegebäude) mit traf, und eine Gewerbe- und Personalsteuer (1834, 24. Dec. 1845), von denen jene, wie die Grundsteuer, doch überwiegend die Merkmale einer Ertragsteuer, diese dagegen mehr diejenigen einer Einkommensteuer trug (für Rentner, Beamte u. s. w.). Dabei Declarationspflicht, begrenzt progressiver Steuerfuß. Der wirthschaftliche Interessengegensatz zwischen Stadt und Land, Industrie und Landwirthschaft, Renten- und Arbeitseinkommen beherrschte den Streit um die Fortbildung der Besteuerung. Nach längeren Verhandlungen kam es zu einer allgemeinen Einkommensteuer (Ges. v. 22. Dec. 1874), nach deren mehr nur erst versuchsweiser Durchführung ein neues Gesetz über die Einkommensteuer (2. Juli 1878) und ein Gesetz über die directen Steuern überhaupt (3. Juli 1878) zu Stande kam. Durch letzteres wurde die alte Gewerbe- und Personalsteuer aufgehoben, die Grundsteuer sehr ermäßigt (von 9 auf 4% Normalsatz), an die Stelle dieser Steuern, bez. Ermäßigungen trat die Einkommensteuer (mit „indirectem Declarationszwang", nemlich Fortfall des Reclamationsrechts bei unterlassener Declaration vom Einkommen von 1600 M. an, bei den kleineren Einkommen nur Schätzung durch Commissionen; frei sind Einkommen unter 300 M., der Steuerfuß ist progressiv, beginnt im Normalsatz mit $\frac{1}{2}$ M. für das Einkommen von 3—400 M., also mit c. $\frac{1}{6}$% und steigt bis auf 3% bei dem, in gewisse Classen abgestuften Einkommen von über ~~7200~~ M.). Außerdem besteht nur noch eine directe Steuer, vom Gewerbebetrieb im Umherziehen. — Die sächsische Steuerreform ist von allgemeinerer und principieller Bedeutung, weil sie den Kampf zwischen den Ertrag- und den Einkommensteuern überwiegend zu Gunsten der letzteren entschieden hat. Die Verhandlungen darüber haben viel wichtiges Material zu Tage gefördert. S. darüber u. A. Gensel (Ref. f. die Gesetze in der 2. Kammer), in Hirth's Annalen 1874, 1875; J. Conrad in s. Jahrbüchern, B. 16, 21, 33; die Gesetze in: „d. k. sächs. Steuergesetze", Leipz. 1879. Ueber die frühere directe Besteuerung in Sachsen: Engel, in d. k. sächs. statist. Ztschr. 1856.

Auf die Steuergesetzgebung der übrigen kleineren deutschen Staaten kann hier nicht eingegangen werden. Dieselbe enthält übrigens mehrfach (Grundsteuer in thür. Staaten, Hessen, Einkommensteuer in Hamburg, bes. Ges. v. 26. März 1866 u. a. m.) Bemerkenswerthes. So u. A. über Hessen: Baur, Handb. d. dir. Steuerwesens, Heidelb. 1858; über Sachsen-Weimar: Borst, d. Grund- und Einkommensteuer, Jena 1879; über Hamburg: Statist. H. 6, Heft III. 1871. Mancherlei Materialien, namentlich über Einkommenbesteuerung, in Hirth's Annalen, so in d. Aufs. von Burkart über d. besteh. Einkommensteuern, Jahrg. 1876, 77, 79, 80.

§ 26. Von fremden Staaten muß hier wegen ihrer allgemeinen Bedeutung die directe Besteuerung wenigstens Oesterreichs (insbesondere West- oder Deutsch-Oesterreichs, — seit 1868), Frankreichs und Großbritanniens noch besonders hervorgehoben werden.

Oesterreich hat nach der Kriegszeit zu Anfang des Jahrhunderts seine directe Besteuerung allmälig in der Form des Ertragsteuersystems ausgebildet, wobei die schwierige Finanzlage ungemein hohe Steuersätze, besonders bei den Realsteuern, bis auf die Gegenwart mit sich gebracht hat, zumal seit 1848 ff. Die wiederholten einfach procentweisen Steuererhöhungen der Normalsätze der Ertragsteuern haben den Druck der letzteren und speciell der Ungleichmäßigkeiten im Einzelnen sehr gesteigert. Bis zum J. 1849 waren die drei directen Hauptsteuern des Systems die Grundsteuer (Hauptges. v. 17. Dec. 1817), die Gebäudesteuer (Ges. v. 23. Febr. 1820) und die Erwerbsteuer, eine Art Gewerbesteuer (Pat. v. 31. Dec. 1812). Daneben bestand bis 1829 eine Personalsteuer (dann nur in den ital. Provinzen erhoben) und in einigen Provinzen eine Judensteuer, die zum Theil schon früher (1819) aufgehoben worden ist. Im J. 1849 kam eine specielle Einkommensteuer hinzu (Ges. v. 29. Oct. 1849), theils ein Zuschlag zur jeweiligen Erwerbsteuer für die dieser Unterworfenen, theils im Wesentlichen eine Capitalrentensteuer, theils eine (progressive) Besoldung- u. dgl. Steuer in sich enthaltend. Die neue Grundsteuer von 1817 wurde nach dem Muster des censimento milanese als System des stabilen Parcellar- und Reinertragskatasters erst sehr allmälig und mit einem großen Kostenaufwand in den verschiedenen Provinzen eingeführt. Einstweilen bestanden noch Grundsteuerprovisorien, mehrfach provinzenweise verschiedene. Eine neue Regelung erfolgte nach dem Ausgleich mit Ungarn durch das Gesetz vom 24. Mai 1869 im ganzen cisleithanischen Gebiete. Jüngst ist dann die bisherige Quotitätsbesteuerung insofern in eine Repartitionsbesteuerung verwandelt, als die Grundsteuerhauptsumme von 15 zu 15 Jahren gesetzlich festgestellt und dann nach Maßgabe des ermittelten Reinertrags auf die Kronländer, Gemeinden und einzelnen Grundstücke vertheilt wird (Ges. v. 28. März 1880). Wiederholte Reformversuche an der gesammten sonstigen directen Besteuerung sind bisher noch immer mißlungen, so nothwendig sie gewesen wären und so zweckmäßig mehrere davon geplant waren. Die politischen Verhältnisse haben es zu keiner Vereinbarung zwischen Regierung und Reichsrath über diese Pläne kommen lassen. Besonders bedarf die ganz ungenügende Erwerb- und die Einkommensteuer von 1849 einer Umgestaltung. Letztere wird auch als Drittelzuschlag zum Ordinarium der Grund- und Gebäudesteuer erhoben, unter Gewährung des Rechts des ratenweisen Abzugs bei der Zinszahlung an den hypothekarischen Gläubiger. Der letzte Reformversuch in den 70er Jahren ging auf die Einführung einer allgemeinen Personal-Einkommensteuer hinaus, zur Ergänzung des Ertragsteuersystems, in welchem dann gleichzeitig Erleichterungen erfolgen sollten. Auch dieser Versuch ist vorläufig gescheitert.

Im Etat für 1881 stehen die directen Steuern mit brutto 91.55 Mill. fl., wovon 35.5 Mill.

auf die Grundsteuer, 25 Mill. auf die Gebäudesteuer, 9.15 Mill. auf die Erwerbsteuer, 21 Mill. auf die Einkommensteuer, 0.9 Mill. auf Executionsgebühren kommen. Auffällig ist hier namentlich der hohe Ertrag der Gebäudesteuer im Verhältniß zur Grundsteuer, deren (im letzten Etat nur wenig ermäßigte) Höhe an und für sich auch sehr bedeutend ist. Diese directe Besteuerung ist wesentlich höher als die preußische (ca. 4.14 fl. p. Kopf gegen ca. 5.5 Mark in Preußen), woneben aber die indirecte Verbrauchsbesteuerung, besonders durch die hohe innere Verzehrungsteuer, das Tabak- und Salzmonopol die bezügliche deutsche und preußische noch mehr überragt. S. über Oesterreich: Chlupp, Handb. d. dir. Steuern, 6. Aufl., Leipz. 1877; Hanel, d. österr. Steuergesetze, Wien 1880. Geschichtliches u. bes. über die neueren Reformversuche bei A. Beer, Staatshaush. Oesterreich-Ungarns s. 1868, Prag 1881, Cap. 1, 2, 7 (eb. über Ungarns an die österreichische sich anlehnende, aber seit 1868 in einigen Puncten apart ausgebildete directe Besteuerung, Cap. 8).

§ 27. Frankreich hat auf den Trümmern der directen Besteuerung des ancien régime während der Revolution eine neue directe Besteuerung geschaffen, welche in der Folgezeit nur im Einzelnen, nicht im Grundbau verändert worden ist. Sie stellt sich als ein System der Ertragsbesteuerung dar, das in Einzelheiten vortrefflich, im Ganzen doch recht willkürlich und namentlich ungeeignet ist, sich dem enorm gewachsenen Staatsbedarf anzuschmiegen. Da es zudem die Grundlage für sehr erhebliche Zuschläge zur Deckung der Departements- und Communalausgaben ist, mußte, um den Druck dieser directen Steuern und deren Ungleichmäßigkeit nicht unerträglich zu machen, selbst bei den allgemeinen Steuererhöhungen und Vermehrungen nach dem letzten Kriege von 1870—71 diese directe Besteuerung, mit Ausnahme der Patentsteuer, von Erhöhungen im Wesentlichen verschont bleiben. Die ungemeine Steigerung der indirecten Verbrauchs- und der Verkehrsabgaben (Enregistrement und Stempel) erklärt sich so zum Theil wenigstens auch durch die unzureichende Beweglichkeit des directen Steuersystems. Die Eingliederung einer allgemeinen Einkommen- oder einer derartigen directen Personalsteuer ist zwar mehrfach angeregt und einen Augenblick auch ernstlicher erörtert worden (1872), aber man hat sich schließlich doch nicht dazu verstehen können. Es kam selbst nach dem letzten Kriege nur zu der Einführung einer neuen directen Steuer von 3 % auf gewisse Mobiliarwerthe (in der Hauptsache auf Zinsen und Dividenden von Actien und Antheilen an Erwerbsgesellschaften, mit gewissen Beschränkungen, von Obligationen der Departements, Communen, öffentl. Anstalten u. a. m., Ges. v. 29. Juni 1872, 1. Dec. 1875). Eine 1872 eingeführte 2%ige Steuer von hypothek. Zinsen wurde noch in demselben Jahr wieder aufgehoben.

Das Ertragsteuersystem besteht aus 4 Hauptgliedern, der Grundsteuer (Ges. v. 23. Nov. — 1. Dec. 1790, Hauptges. v. 3. Frimaire VII, Katasterges. v. 15. Sept. 1807, 31. Juli 1821, 7. Aug. 1850, 21. März 1874 u. s. w., viele Verordnungen), der Personal- und Wohnungsteuer (impôt personnel et mobilier, Ges. v. 13. Jan. 1791 und andere aus der Revolutionszeit, geltendes Hauptges. v. 21. April 1832), der Thür- und Fenstersteuer (Ges. v. 4. Frimaire VII, 21. April 1832 u. a. m., besonderes Decret für Paris v. 17. März 1852), der Gewerbesteuer (Patentsteuer, Gesetze von 1791, 4. Thermidor III, 6. Fructidor IV, 1. Brümaire VII, geltendes Hauptgesetz v. 25. April 1844, mit verschiedenen Abänderungen durch spätere Gesetze, starke Erhöhungen durch Gesetze von 1872, seit 1880 zum Theil wieder beseitigt). Neben diesen directen Steuern werden eine Reihe von „den directen Steuern assimilirten Taxen" erhoben, darunter die Bergwerksteuer (Ges. v. 21. April 1810), die Taxe von den Gütern der todten Hand (als Ersatz der hier fortfallenden Besitzwechselabgaben, Normalsatz 70 % der Grundsteuer); außerdem gehören einige gebührenartige Abgaben und directe Verbrauch- und Luxussteuern zu jenen Taxen.

Die Grundsteuer, welche zugleich die Besteuerung der Gebäude als solcher mit enthielt, beruht auf dem System des Parcellar- und Reinertragskatasters, mühsam mit großem Kostenaufwand ist der Kataster dafür bis 1850 durchgeführt worden, wird aber in der Hauptsache nur zur Vertheilung der Grundsteuerschuldigkeit der Gemeinde unter die einzelnen Grundbesitzer verwandt. Die Grundsteuer ist wie die Personal- und Wohnung- und die Thür- und Fenstersteuer eine Repartitionsteuer, mit, trotz der vorbehaltenen, aber nicht ausgeführten Erneuerung des Katasters, im Wesentlichen stabilen Hauptsteuersummen des ganzen Staats, die nur durch Hinzutritt neuer steuerpflichtiger Objecte steigen. Die Thür- und Fenstersteuer, ursprünglich als Ergänzung der Personal- und Wohnsteuer gedacht, ist zwar nicht eigentlich die französische Gebäudesteuer, die, wie bemerkt, mit in der Grundsteuer enthalten ist, aber sie fungirt doch zugleich mit als solche (§ 66 ff.). Sie ist vom Hauseigenthümer zu zahlen, jedoch mit dem Rechte desselben, sie sich vom Miether ersetzen zu lassen, was gewöhnlich nicht oder nur in Einrechnung gleich beim Miethpreise geschehen soll. Der Maßstab der Vertheilung, nach Zahl und Art der Thüren, Fenster in Verbindung mit einem Ortsclassensystem nach der Bevölkerungsgröße, ist anfechtbar. Die Personal- und Wohnungsteuer verbindet zwei Besteuerungsmaßstäbe, einmal richtet sie sich nach dem Betrage des 3tägigen Arbeitslohnes (der innerhalb der Grenzen von ½—1½ Fr. festzustellen ist), sodann nach der Miethe für die Privatwohnung, nicht für Geschäftslocale). Steuerpflichtig sind alle selbständigen In- und Ausländer beiderlei Geschlechts. Die Steuer ist also eine Art Kopf- und Miethsteuer. In einigen größeren Gemeinden (darunter Paris, Lyon, Marseille) wird statt dieser Steuer der Octroi mit zu dem Zweck erhoben, um daraus die verhältnißmäßige Quote an den Staat zu entrichten. Die Patentsteuer, welche vielfach anderen Gesetzgebungen als Muster gedient hat, ist

eine weit ausgedehnte, u. A. auch manche als selbständiges Geschäft ausgeübten liberalen Berufe (Arzt, Advocat u. s. w.) umfassende allgemeine Gewerbesteuer. Sie wird als Quotitätsteuer nach zwei Maßstäben als feste und veränderliche Gebühr erhoben, jene nach einem Schematismus von Gewerbsgattungs-, Betriebsumfangs- und Ortsgrößen-Classen, diese nach dem Miethwerth der geschäftlichen Localitäten (in verschiedenen Quoten, gewöhnlich 5 %, auch 1/15 u. a. m., Erhöhung der Sätze 1872, neuerdings wieder Herabsetzung).

Der Gesammtertrag dieser directen Steuern war im Etat von 1870 (noch mit Elsaß-Lothringen) und ist in demjenigen von 1882: Grundsteuer bez. 172.5 und 174.7, Thür- und Fenstersteuer 39.37 und 43.08, Personal- und Wohnungsteuer 53.59 und 62.54, Patentsteuer 66.78 und 94.22 (1879 noch 120.03), zus. mit der Steuerrollentaxe 332.82 und 375.14 Mill. Fr. (1879 395.89). In derselben Zeit hat sich gesteigert (erheblich mit durch Erhöhung der Steuersätze) der Rohertrag von Enregistrement und Stempel von 446.5 auf 697.1, der Zölle von 75.1 auf 331.9, der Getränkesteuern von 243.4 auf 393.8, des Tabakmonopols von 246.8 auf 343.3 Mill. Fr. u. s. w. Mit Hinzurechnung der Bergwerksteuer (2.496), der Taxe der Güter der todten Hand (5.36), der 3 %igen Steuer von den beweglichen Werthen (40.435) ergiebt sich für 1882 ein Ertrag der directen Steuern von 423.43 Mill. Fr. oder immerhin ca. 8.9 Mark p. Kopf gegen nur 5.5 M. in Preußen. Aber die indirecten Verbrauch- und Verkehrsteuern Frankreichs überwiegen die preußischen allerdings in noch viel stärkerem Maße (die üblichen Berechnungen sind zu bemängeln, weil bei diesen Steuern mancherlei Posten abzusetzen sind und die unmittelbare Vergleichung der Etatziffer zwischen Preußen und Frankreich nicht statthaft ist). Zu den 4 großen directen Steuern treten sehr erhebliche Zuschläge für die Departements und Gemeinden (1882 324 Mill. Fr.). Trotz des starken Uebergewichts der indirecten Steuern in Frankreich ist daher die directe Besteuerung daselbst auch eine sehr angespannte und ein erheblicher Theil der Enregistrementsabgaben (die auch die Erbschaftst. umfassen) und Stempel fungirt wesentlich wie eine Ergänzung und Vermehrung dieser directen Steuern. Das darf bei dem Vergleich mit Deutschland nicht übersehen werden. — In Elsaß-Lothringen besteht die directe Besteuerung auf der gesetzlichen Basis von 1870 im Wesentlichen fort. — S. bes. v. Hock, Finanzverwalt. Frankreichs (Stuttg. 1857), Cap. 4; Vignes, traité des impôts en France, 4. éd., Par. 1880, I. 16 ff.; Perroux, d. franzöſ. directen Steuern, Samml. der Gesetzesbestimmungen, deutsche Ausgabe von Joppen, Straßb. 1874. — Die französische Steuergesetzgebung hat in einigen Punkten anderen Ländern als Muster gedient, so Belgien, Holland, Italien, auch Rußland, einzelnen deutschen Staaten. Belgien und Holland haben als hauptsächliche directe Steuer: die Grund-, die Personal-, die Gewerbesteuer; Italien die Grund-, Gebäudesteuer und eine erhebliche Einkommensteuer vom beweglichen Vermögen, bes. von Werthpapieren u. dgl. (Couponsteuer); Rußland die Kopfsteuer mit grundsteuerartigen Abgaben verbunden, und eine Patentsteuer.

§ 28. Großbritannien hat in seiner Staatsbesteuerung in diesem Jahrhundert die directe Besteuerung sehr in der Ausbildung hinter der sehr vereinfachten, aber im Ertrag stark gesteigerten indirecten Verbrauchs- (Zölle, Accisen) und der Verkehrsbesteuerung zurückbleiben lassen. Doch ersetzt letztere in einigen ihrer Hauptposten die directe einigermaßen, bes. in der Erbschaftsbesteuerung, die jetzt 6.8 Mill. Pfd. Sterl. abwirft. Beim Vergleich mit dem Continente ist ferner nicht zu übersehen, daß die Steuern für die stärker entwickelten Selbstverwaltungskörper zu 4/5 directe, insbesondere grundsteuerartige sind (24 gegen 5 Mill. Pfd. Sterl. indirecte Localsteuern). Die eigenthümlichen Consumtions- und Verkehrsverhältnisse haben in der Staatsbesteuerung dies Uebergewicht der indirecten Steuern mit begünstigt. Von directen Staatsteuern giebt es nur noch drei: die alte Grundsteuer (§ 19) in ihren Resten (1.075 Mill. Pfd. Ertrag in 1881), eine Haussteuer und die wichtigste, die seit 1842 wieder eingeführte Einkommensteuer. Beachtenswerth ist daneben die nicht unbeträchtliche directe Verbrauchsbesteuerung (Wagen, Wappen, männliche Dienstboten, Hunde, jetzt in Form von Licenzabgaben). Außerdem steht mit diesen Verbrauchsteuern ein System von Special-Licenzen für gewisse Gewerbe, welche steuerpflichtige Artikel herstellen oder debitiren, in Verbindung. Es stellt zugleich eine Art Special-Gewerbesteuer dar (für Brauereien, Wirths-, bes. Schankhäuser u. dgl.).

Die jetzige britische Haussteuer ist die Nachfolgerin einer älteren, 1834 aufgehobenen Haussteuer und einer 1851 beseitigten Fenstersteuer. Sie trifft als Miethsteuer die Häuser nach dem Miethwerth mit dem Normalsatz von 3¾ %, Pächterwohnungen und Häuser mit Läden oder Wirthschaften mit 2½ %, aber steuerfrei sind die Häuser unter 20 Pfd. Sterl. Ertrag (Ges. v. 1851, 14. u. 15. Vict. c. 36).

Die britische Einkommensteuer wurde zur Unterstützung der Zoll- und Accisereformen trotz der Unpopularität der alten Einkommensteuer der französischen Kriegszeit (§ 19) durch Sir Rob. Peel im J. 1842 wieder eingeführt (Hauptges. 5. u. 6. Vict. c. 35). Sie sollte anfangs nur auf einige Jahre eintreten, wiederholt ging man auch mit dem Plan ihrer Wiederbeseitigung um, aber es ist dazu doch nicht gekommen. Diese Steuer stellt durch die nach dem Finanzbedarf wechselnde Höhe ihres Steuerfußes das bewegliche Element im brit. Steuersystem dar, hilft kleinere Ausfälle anderer Einnahmen oder Erhöhungen der Ausgaben, ohne sofortiges Zurückgreifen auf den Staatscredit, decken, und ist daher in ihrem Ertrage auch sehr veränderlich (nach dem Krimkriege bei einem Steuersatz von 6⅔ % 16.9 Mill. Pfd. Sterl., neuerdings zwischen 4.1 u. fast 11 Mill. ff., so in 1881, der Steuersatz meist zwischen 3—6 d. p. 1 Pfd. Sterl. oder 1¼—2½ %).

Die Steuer selbst ist aber keine allgemeine eigentliche Einkommensteuer im continentalen Sinne, abgesehen von den ziemlich weit gehenden Befreiungen kleinen Einkommens (früher bis 100, seit 1876 bis 150 Pfd. = 3000 M.), sondern, wie es Vocke wohl richtig bezeichnet, ein als Einkommensteuer zusammengefaßtes System der Ertragsbesteuerung. Sie besteuert nemlich im Allgemeinen das Einkommen an der Quelle, bei den Erträgen oder Ertragsobjecten selbst, unterscheidet dabei 5 Abtheilungen aller großen Ertragsarten (schedules A—E), es bleibt aber dem Steuerpflichtigen und in einem seiner Einkommenstheile bereits Besteuerten das Recht, durch Summirung seines Gesammteinkommens nachzuweisen, daß er nach der Höhe desselben steuerfrei ist oder auf eine Steuerermäßigung (jetzt bei Einkommen unter 400 Pfd., wo 120 Pfd. steuerfrei) Anspruch hat. Dann erhält er Steuerrückersatz. Auch hat der Schuldner allgemein das Recht, seinem Gläubiger den verhältnißmäßigen Steuerantheil an den Zinsen abzuziehen. Eine wahre Reinertragsbesteuerung liegt aber nicht vor, sondern eine Vermischung der Steuer nach dem rohen und reinen Ertrag. Declarationen der Steuerpflichtigen werden namentlich bei sched. D (gewerbliche Einkommen u. dgl.) verlangt. Die Abth. A trifft vornemlich Grund- und Gebäuderenten und ist insofern eine Art Grundsteuer, die Abth. B eine Pächtersteuer, die Abth. C eine Art inländischer Capitalrentensteuer (bes. auf Zinsen aus öffentlichen Cassen, daher auch von der Staatsschuld, analog der „Couponsteuer"), die Abth. D eine Gewerbe-Einkommensteuer (auch von liberalen Berufen), auch eine Renten- und Einkommensteuer von ausländischen Anlagen, die Abth. E eine Staatsbesoldungsteuer. Die öfters erörterte Unterscheidung des fundirten und unfundirten Einkommens im Steuerfuß (höhere Besteuerung bei ersterem) ist nicht durchgedrungen: da andere erhebliche Ertragsteuern fehlen, ein empfindlicherer Mangel als z. B. in Preußen, wo die Einkommensteuer noch einmal das der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer unterliegende Einkommen trifft.

Im Rechnungsabschluß von 1880—81 ergab die alte Landtax $1.^{075}$ Mill. Pfd. brutto, die Haussteuer $1.^{690}$, die Einkommensteuer $10.^{958}$ Mill. Pfd., zus. $13.^{723}$ Mill. Pfd., gegenüber $19.^{357}$ Mill. Zollertrag, $27.^{401}$ Accisen u. dgl., $12.^{146}$ Stempel, Erbschaftsteuer u. s. w. und einer gesammten Roheinnahme von $87.^{18}$ Mill. (rein $84.^{04}$ M.). Die genannten drei directen Steuern stehen zu den Zöllen und Accisen wie ca. 100 : 341. Sie betragen auf den Kopf ca. $7.^{8}$ sh. (oder annähernd Mark), mit Inbegriff von ca. 25 Mill. Pfd. Sterl. directen Localsteuern aber ca. 22 sh. oder Mark. — S. über England bes. Vocke, Gesch. d. brit. Steuern, S. 401 ff., 538; Gneist, engl. Verwaltungsrecht, 2. Aufl., II. 780—799.

Ueber die Experimente mit directen Unionsteuern in den Vereinigten Staaten von Nordamerica während des Bürgerkriegs (Einkommenst., Grundst.) s. v. Hock, Finanzen u. s. w. d. Verein. Staaten, Stuttg. 1867, S. 296, 310. Ueber die directe Besteuerung der nordamericanischen Einzelstaaten, namentlich über die dortige verbreitete allgemeine Vermögensbesteuerung s. Patten, Finanzwesen d. Staaten u. Städte d. nordam. Union, Jena 1878 (B. II. H. 1 von Conrads Samml. nationalök. u. s. w. Abhand.), woselbst bes. über den Staat Illinois.

C. Die verwaltungstechnischen Aufgaben bei der modernen directen Besteuerung.

Ich folge hier meiner Fin. II. § 537—598, wo die betr. Fragen auch für die übrigen Steuerarten erörtert werden, was für die Vergleichung und die daraus zu ziehenden Schlüsse wichtig ist, aber außerhalb des Themas dieser Abhandlung liegt. Sehr gut über alles Steuerverwaltungs-Technische Hock, öff. Abg. u. Schulden. S. sonst bes. auch Schäffle, Steuerpolit. S. 259 ff.; Stein I. 433—547; dann II. in d. spec. Steuerlehre; Rau, desgl. II. in letzterer. — Bevor auf eine Kritik der im Vorausgehenden geschilderten modernen directen Besteuerung eingegangen wird (§ 40—46), empfiehlt es sich, diesen Abschn. C noch vorauszuschicken, weil aus den folgenden Erörterungen erst die großen Schwierigkeiten der directen Besteuerung hervortreten. Diese muß man voll würdigen, um in der Kritik nicht zu weit zu gehen und bei Steuerreformen die practische Zweckmäßigkeit und Möglichkeit nicht aus den Augen zu verlieren.

§ 29. Die allgemeinen verwaltungstechnischen Aufgaben aller Besteuerung sind einmal die Feststellung der Grundlagen in Bezug auf die Steuersubjecte, die Steuerobjecte und die Steuersätze, sodann die wirkliche Ausführung der Besteuerung auf diesen Grundlagen, in welcher Hinsicht es sich um viererlei Puncte handelt: um die Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung und Bemessung der individuellen Steuerschuldigkeiten, oder die Veranlagung, um die Erhebung, um die Controlen der Steuern, endlich um die Steuerstrafen bei Verstößen gegen das Steuerrecht. Diese Aufgaben gestalten sich bei den großen Kategorieen von Steuern und zum Theil wieder bei den einzelnen Steuern jeder Kategorie vielfach verschieden. Auch die allgemeinen Zeit- und Landesverhältnisse äußern auf die Aufgaben selbst und auf deren

Lösung einen Einfluß. Die verwaltungstechnischen Vorzüge und Nachtheile einer Steuer und Steuergattung verlangen ebenso gut als die principiellen ihre Berücksichtigung und müssen oft selbst den Ausschlag bei der Entscheidung geben. Die directen Steuern und ihre beiden modernen Hauptarten, die Ertrag- und die Einkommensteuern, machen nun in Betreff der Lösung jener Aufgaben besondere Schwierigkeiten, abweichend von den Verbrauch- und Verkehrsteuern und wieder abweichend in dieser Hinsicht unter einander. Diese Schwierigkeiten liegen im Wesen dieser Steuern, treten aber gegenwärtig, nach der Entwicklung des modernen Rechtsbewußtseins, der politischen, wirthschaftlichen und technischen Verhältnisse und der steuertechnischen Einsichten schärfer hervor als früher: einer der stark mitwirkenden Gründe, warum trotz erheblicher Mängel die indirecten Verbrauch- und Verkehrsteuern im modernen Staate relativ immer mehr das Uebergewicht über die directen erlangt haben.

Bei allen Steuern handelt es sich für die Verwaltung darum, „zweckmäßige Einrichtungen zu treffen, durch welche die Feststellung der Steuer-Subjecte, -Objecte und -Sätze für die Verwaltung selbst, wie für das steuerzahlende Publikum möglichst sicher und einfach, daher auch wieder möglichst bequem und mit den geringsten Kosten erreicht wird". Diese Aufgabe, welche in den verwickelten Verhältnissen der modernen Volkswirthschaft und der jetzigen Besteuerung so schwierig geworden ist, wird vielfach auf dem Wege der indirecten Besteuerung leichter gelöst, als auf demjenigen der directen.

§ 30. — 1. Feststellung der Grundlagen der Besteuerung.

a) Die Steuersubjecte. Hier gilt es bei den directen Steuern zu bestimmen, wer der gesetzliche Steuerpflichtige sein soll, wer sein Stellvertreter und wer eventuell neben dem Pflichtigen für die Steuer hafte. Bei den directen Steuern im Allgemeinen ist dies leichter zweckmäßig zu bestimmen, als bei der indirecten, da bei jenen meist nicht schwierig zu ermittelnde, gewöhnlich offenkundige und einigermaßen feststehende (bleibende oder doch in kurzer Zeit wenig veränderliche) Thatsachen der allgemeinen Lebens-, Eigenthums-, Besitz-, Erwerbsverhältnisse u. dgl. die Steuerpflichtigkeit an sich begründen, wie das das Gesetz dann genau angeben muß. Bei den indirecten Verbrauch- und den Verkehrsteuern hängt die Steuerpflichtigkeit von mehr zufälligen, erst speciell durch eine gleichmäßige Beobachtung zu constatirenden einzelnen wechselnden Thatsachen, Handlungen u. s. w. ab. Dafür aber hat man hier meist mit einer kleineren Anzahl regelmäßiger Steuersubjecte zu thun, bei den directen Steuern mit einer großen Anzahl verschiedenartigster Personen, was an sich die Verwaltungsaufgaben hier erschwert.

Bei Ertragsteuern kann die Trennung von Eigenthum und Nutzung des Steuerobjects (Grundstücke, Häuser, auch gelegentlich Gewerbe, Bergwerke, ähnlich bei der Wohnungsteuer des Wohnungsinhabers), bei Leihzinssteuern der Unterschied von Gläubiger und Schuldner, bei dem sogen. abgeleiteten, aus dem Einkommen eines Anderen fließenden Einkommen der Unterschied von Zahlungsempfänger und Zahlendem zu besonderen Bestimmungen über den ersten Steuerpflichtigen führen, der dann eventuell das Recht erhält, die entrichtete Steuer dem, welchen das Gesetz eigentlich treffen will, bei den Zahlungen anzurechnen. In dieser Weise kann der Pachter und Miether für den Eigenthümer als grund- und gebäudesteuerpflichtig erklärt werden, der Hauseigenthümer für den Miether bei der Wohnungsteuer, der Schuldner für den Gläubiger bei der Leihzinssteuer. Die „directe" Steuer wird hier „indirect" erhoben. Bestimmungen dieser Art, welche öfters für alle Betheiligten, einschließlich der Steuerverwaltung, zweckmäßig sein können, finden sich mehrfach in der Gesetzgebung (englische, österreichische Einkommensteuer, französische Thür- und Fenstersteuer u. a. m., s. o.).

b) Die Steuerobjecte. Bei den einfachen Verhältnissen der älteren directen Besteuerung (Personal-, Kopf-, Familien-, Hufensteuern) ergiebt sich für die gesetzliche Feststellung der Steuerobjecte nicht allzu viel Schwierigkeit, da auch hier offenkundige oder leicht zu ermittelnde Thatsachen als Anhaltspunct dienen. Bei den reinen Personalsteuern erfolgt in der Feststellung der Steuersubjecte ja auch gleichzeitig diejenige der Steuerobjecte. Das Alles ändert sich wieder in entwickelteren Verhältnissen der Volkswirthschaft, bei jenem

Proceß qualitativer und quantitativer Differenzirung des Volkseinkommens und Vermögens im Einzeleinkommen und Vermögen. Hier müssen die individuellen Steuerobjecte der Ertrag- und Einkommensteuern durch schwierige, im Ergebniß unsichere Operationen der Werthbestimmung festgestellt werden, wie es die große Verschiedenartigkeit dieser Objecte nothwendig verlangt, die bei den früheren Steuern nicht bestand oder unbeachtet blieb und bleiben konnte. Das Steuergesetz muß daher hier zu allen möglichen, dennoch nicht leicht ausreichenden Hilfsmitteln greifen, um die richtige Feststellung der Steuerobjecte zu bewirken.

Daher hier die mancherlei „Methoden der Schätzungen und Berechnungen der steuerpflichtigen Werthbeträge der Steuerobjecte, die etwaigen Declarationen der Steuerpflichtigen, die Controlmittel dafür, die Herbeiziehung der Betheiligten selbst zur Theilnahme an den Maßregeln für die Feststellung der Steuerobjecte, die Bildung bezüglicher Steuercommissionen" (für Einschätzung, Veranlagung, Reclamationsentscheidung) u. s. w. Daher jene complicirten Katasteroperationen bei der Grundsteuer, jener Classenschematismus bei der Gewerbesteuer. Je mehr z. B. die Landwirthschaft, an Stelle des ehemaligen schablonenhaften, bei den einzelnen Landwirthen wenig abweichenden Betriebs, wie in der älteren Dreifelderwirthschaft, vollends unter dem Flurzwang, zum intensiven Betrieb, zur Fruchtwechselwirthschaft übergeht, individualistisch gestaltet wird, desto mehr erhöhen sich die Schwierigkeiten der Feststellung der Steuerobjecte, desto mehr werden die augenblicklich besten Kataster bald wieder unrichtig. Auch das ist ein Grund, warum die indirecten Steuern sich neuerdings mehr als die directen ausgedehnt haben und Einkommensteuern an Stelle von Ertragsteuern treten (§§ 40—46). Bei den Einkommensteuern wird es aber gleichfalls immer schwerer, alle Arten des Einzeleinkommens und jedes der letzteren in seiner richtigen Höhe zu erfassen (gewerbliches, Renteneinkommen).

c) Die Steuersätze. Hier handelt es sich besonders bei den directen Steuern (nicht nothwendig ausschließlich bei ihnen) um die beiden Systeme der Quotitäts- und der Repartitionsbesteuerung (§ 8), jenes mit gesetzlich festen individuellen Steuersätzen für die Steuereinheit, dieses mit etwas veränderlichen Sätzen nach Maßgabe der Vertheilung der Gesammtsteuersumme auf die Steuereinheiten (Steuersubjecte und Objecte). Jedem dieser Systeme muß eigentlich eine wenigstens ungefähre Bestimmung der Höhe des Steuerertrags vorangehen, die man von einer jeden Steuer erzielen will. Rationelle Gesichtspuncte sind hierbei bisher noch wenig zur Geltung gelangt. Die Repartitionsbesteuerung verdient im Princip dann wohl vor der Quotitätsbesteuerung den Vorzug.

Sie entspricht mehr dem Wesen des öffentlichen Haushalts, in welchem die Verwaltung auf feste Steuersummen muß rechnen können, sie eifert die Steuerpflichtigen zu gegenseitiger Controle an, sie ermöglicht in gewissen Fällen durch Herbeiziehung der Steuerpflichtigen selbst zur Feststellung der individuellen Steuerschuldigkeiten eine besondere Berücksichtigung gerade der individuellen Verhältnisse der Steuerpflichtigen, sie hält den an sich richtigen Grundsatz der Beweglichkeit des Steuerfußes fest. So erscheint das günstige Urtheil Hocks über dieses System in Frankreich richtig (Fin. Frankrs., S. 140). Wagner, Fin. II. § 543. Allerdings ist die Feststellung der Provincial-, Kreis-, Gemeindequoten schwierig, knüpfen sich daran leicht politische Eifersüchteleien und Uebervortheilungsbestrebungen der einzelnen Landestheile, die hie und da unter besonderen nationalen Gegensätzen innerhalb des Staats bedenklich werden können (wie jüngst in Oesterreich bei der Vertheilung der Grundsteuerhauptsumme auf die Kronländer, wo die slavischen Länder, Galizien, Böhmen auf Kosten der deutschen Länder begünstigt wurden). Aber man erzielt auch eine größere Gleichmäßigkeit der Steuervertheilung über das Staatsgebiet als bei der bloßen Quotitätsbesteuerung, sobald nur eine starke Staatsgewalt das Princip der gleich vertheilenden Gerechtigkeit hoch hält. — S. Wagner, Fin. II. 613. — Ueber die „Steuergesellschaften" zur Vertheilung der Steuersumme auf die Berufsgenossen einer Gruppe in der preußischen Gewerbesteuer s. u. § 87.

§ 31. — 2. Die Ausführung der Besteuerung auf den gesetzlichen Grundlagen.

a) Veranlagung oder Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung u. s. w. der individuellen Steuerschuldigkeiten. Diese Aufgabe gliedert sich wieder in die dreifache in Bezug auf die Steuersubjecte, die Steuerobjecte und die Steuersätze. Die hier zu behandelnden directen Steuern unterscheiden sich auch in diesem Puncte wesentlich von den meisten indirecten Verbrauch- und den Verkehrsteuern. Für die einzelnen Gattungen der

directen Steuern, namentlich die reinen Personal- und Kopfsteuern, die Classen-, Einkommen-, Vermögen- und die Ertragsteuern gestaltet sich die Aufgabe mehrfach verschieden.

Für die Ermittlung der Steuersubjecte bestehen zwei Methoden, die öfters passend neben einander benutzt werden: die amtliche Aufnahme und die Anmeldung der Steuerpflichtigen selbst gemäß des Princips des Steuer-Meldezwangs unter nebenher gehender oder nachfolgender amtlicher Controle. Auf Grund der so gewonnenen Thatsachen werden Steuerlisten oder Rollen, d. h. namenweise amtliche Verzeichnisse der Steuersubjecte einer speciellen Steuer (eventuell zugleich der Steuerobjecte, so bei den Ertragsteuern, auch bei Kopf- u. dgl. Steuern, wo Steuersubject und Object zusammenfallen) entworfen.

Bei allgemeinen Personal-, Kopf-, Classen-, Einkommen-, Vermögensteuern oder bei solchen, welche tief bis in die untersten ökonomischen Kreise der Bevölkerung herabgehen, bieten sich hier große Schwierigkeiten, zumal heute, bei Freizügigkeit, Wegfall des Paßzwangs, bei unseren jetzigen Communicationsmitteln, die Steuerlisten richtig zu erhalten, weshalb auch steuertechnische neben principiellen Gründen dafür sprechen, die Steuerpflichtigkeit bei diesen Steuern erst bei einer gewissen Höhe des Einkommens beginnen zu lassen. (Reform der preuß. Classensteuer von 1873 und weitere Reformtendenzen in Bezug auf die Aufhebung wenigstens der unteren Stufen dieser Steuer, z. B. bis 1200—1500 M., wonach von über 5 Mill. Censiten nur ca. 7—8 % steuerpflichtig blieben.)

Bei speciellen Einkommen-, Capitalrenten-, Gewerbesteuern u. a. m. besteht vielfach die Vorschrift, sich zur Steuerveranlagung für diese specielle Steuer zu melden (Patentsteuer, süddeutsche Capitalrentensteuern, auch bei der Gebäudesteuer in Betreff des Eintritts der Steuerpflichtigkeit bei Neubauten, z. B. in Preußen).

§ 32. Die Ermittlung der Thatsachen in Bezug auf die Steuerobjecte ist, soweit es sich nicht um reine Personalsteuern, wie die Kopfsteuern, handelt, erheblich schwieriger als die Ermittlung der Steuersubjecte. Denn regelmäßig müssen hier Werthgrößen festgestellt werden, in Betreff deren eine Täuschung der Steuerverwaltung oft nicht schwer und für den Steuerpflichtigen besonders gewinnreich ist. Hier sind die einzelnen Hauptarten der directen Besteuerung in Bezug auf die Methode der Ermittlung jener Thatsachen noch mehr als im vorausgehenden Fall zu unterscheiden.

Bei den allgemeinen Einkommensteuern (incl. Classensteuern, auch den Vermögensteuern), auch bei den speciellen Einkommensteuern (Lohn-, Berufseinkommen-, Besoldungsteuern), dann bei den Capitalrenten-, auch den Gebäude-, den Miethsteuern, theilweise bei den Gewerbesteuern kann man wieder die beiden Methoden der amtlichen Aufnahme der die Steuerobjecte betreffenden Thatsachen nach den Ergebnissen specieller amtlicher Nachforschung und der Verpflichtung der Steuersubjecte zu betreffenden Angaben (Fassionen, Declarationen) mit nachträglicher amtlicher Controle anwenden, um die Art und Höhe der Einkommen, Erträge, Vermögenswerthe u. s. w. zu ermitteln. Vielfach empfiehlt es sich hier und ist es auch üblich, für die amtlichen Aufnahmen oder wenigstens für deren Revision und für diejenige der Angaben, Declarationen der Steuerpflichtigen bürgerliche Commissionen (aus Vertretern der Provincial-, Kreis-, Communalverwaltung oder von dieser aus dem Kreise der Steuerpflichtigen selbst gewählt) zum Zweck der Veranlagung, Einschätzung und Reclamationsentscheidung zu bilden, Commissionen, in welchen auch Verwaltungsbeamte des Staats als seine Vertreter mitwirken.

Ueberall, wo man bei den Steuerpflichtigen die Kenntniß dieser ihrer ökonomischen Verhältnisse selbst nicht einmal sicher voraussetzen kann und wo die individuellen Verhältnisse unter den einzelnen Steuerpflichtigen nach der notorischen ökonomischen und socialen Lage der letzteren nicht allzusehr von einander abweichen, reicht die Methode der amtlichen Aufnahme, namentlich durch jene Steuercommissionen, in welchen die Bevölkerung selbst vertreten ist, für den Zweck der Ermittlung der Steuerobjecte leidlich aus und verdient sich öfters selbst den Vorzug vor dem Zwang zu Declarationen („Fassionen"). Daher empfiehlt es sich auch, Einkommen- und Vermögensteuern unter der minder wohlhabenden Bevölkerung in Form von Classensteuern einzurichten, wo die Behörde oder eine solche Commission die Steuersubjecte nach offen-

kundigen oder leicht zu constatirenden Thatsachen der Lebens- und Erwerbsverhältnisse in Steuerclassen einschätzen. Wo dagegen Einkommen, Erträge oder Vermögen besteuert werden sollen, deren Vorhandensein öfters schon (verzinsliche Capitalien!) und vollends deren Höhe durch Dritte schwer zu ermitteln ist, da ist der Declarationszwang gesetzlich auszusprechen, mit dem dann aber nothwendig, wenn er wirksam sein soll, einige weitere Grundsätze Anerkennung verlangen: reelle Oeffentlichkeit der Steuerlisten, hohe Verschweigungs- und Strafen auf zu niedrige Angaben (§ 39), Controle beim Erbgang (unabhängig von der Frage der Erbschaftsteuer) und hohe nachträgliche Defraudationstrafe, wenn bei dieser Controle Hinterziehungen festgestellt werden u. dgl. m., eventuell auch Einspruchsrecht eines Steuerpflichtigen gegen vermeintlich zu niedrige Angaben eines Anderen. Diese Einrichtungen empfehlen sich in unserer Zeit für die Einkommen- und Vermögensteuern von einer gewissen Höhe an (z. B. 1500—2000 M. Einkommen, im Königr. Sachsen jetzt von 1600 M. an), für die Capitalrentensteuern, auch für einzelne Ermittlungen bei Gewerbesteuern, besonders bei Gewerben des Handels, Geld-, Bankgeschäfts u. dgl. ganz allgemein (süddeutsche Gesetze der Capitalrentensteuer) oder doch von einer mäßigen Höhe des von dieser an als steuerpflichtig zu erklärenden Ertrags. Der sogen. indirecte Declarationszwang, wo bei Unterlassung der Fassion nur das Reclamationsrecht für das Jahr wegfällt, reicht nicht aus (k. sächs. Einkommensteuer). Bei der preuß. Classen- und selbst bei der classificirten Einkommensteuer besteht kein Declarationszwang, — der vornehmste Mangel wenigstens von der zweiten Hälfte (über 1500 M. Einkommensteuer) der Classensteuer an.

§ 33. Bei der wichtigsten Ertragsteuer, der (land- und forstwirthschaftlichen) Grundsteuer, zum Theil auch bei der Gebäudesteuer und bei der Gewerbesteuer verlangt die Ermittlung des Steuerobjects nach seinem Ertrag (bez. seiner Ertragsfähigkeit) oder seinem Werth gerade bei der heutigen Individualisirung dieser Erträge und Werthe besondere umfassende Aufnahmen, große Steuerkatastrirungen zum Zweck der Anlegung brauchbarer Kataster.

Hier sind amtliche Messungen, Schätzungen und Berechnungen durch eigene Steuerverwaltungsorgane, die am besten in Verbindung mit Commissionen aus der Bevölkerung (Sachverständige, Interessenten, Mitglieder der Verwaltung und Vertretung der Selbstverwaltungskörper) zusammen arbeiten, nothwendig, namentlich wo es sich um Immobiliarobjecte (Grundstücke, Gebäude, gewisse gewerbliche Einrichtungen) handelt. Auch hier und mehr noch in Betreff der Mobiliarobjecte und einzelner Thatsachen, aus denen auf Ertrag und Werth der Steuerobjecte geschlossen wird, muß aber vielfach eine Verpflichtung der Steuersubjecte (Eigenthümer, Besitzer der Objecte u. s. w.) zu gewissen Mittheilungen über die zur Ermittlung der Steuerobjecte zu wissen erforderlichen Puncte hinzutreten.

Bei den Katastern der genannten Ertragsteuern, namentlich der beiden reinen Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, in gewissen Fällen auch bei der Gewerbesteuer (oder Abtheilungen derselben), ferner bei der Capitalrentensteuer unterscheidet man verschiedene Katastersysteme, im Wesentlichen zwei (mit mehrfachen Modificationen), jedes von zwei Gliedern (ebenfalls mit verschiedenen Nüancen). Diese vier Glieder gestatten wieder verschiedene Combinationen.

Gewöhnlich hat man diese Katastersysteme nur bei der Grundsteuer unterschieden, wo sie allerdings am wichtigsten sind und die Unterschiede am schärfsten hervortreten, aber die betreffenden Typen kehren auch bei den genannten anderen Ertragsteuern wieder. Bei der Grundsteuer kommt außerdem noch ein drittes zweigliedriges Katastersystem vor, für das sich mitunter in den Verhältnissen der Gewerbesteuer wenigstens eine Analogie findet. Es wird hier gleich mit angereiht.

Erste Gruppe: Unterscheidung nach der Methode der Ermittlung des steuerpflichtigen (Rein-) Ertrags: Werth- oder Verkehrskataster einer-, Ertragskataster anderseits. Dort sucht man den (Capital-) Werth des Steuerobjects insbesondere aus Kaufpreisen bei Grundstücken, Gebäuden, gewerbetechnischen Einrichtungen, also aus Verkehrsthatsachen selbst unter Mitbenutzung von Schätzungen, hier unmittelbar den Ertrag durch Schätzungsoperationen bei Grundstücken u. s. w. zu ermitteln, unter Mitbenutzung von Verkehrsthatsachen (Kauf- und Pacht-, Miethpreise).

Bei den neueren „rationellen" Ertragsteuern, besonders bei der Grundsteuer, ist der Ertragskataster die Regel, daher nach der Vermessung des Bodens die Schätzung des Rohertrags, der Kosten seiner Gewinnung, und danach Ermittlung des Reinertrags. Bei den Gebäudesteuern in einer ihrer Hauptformen („Hauszinssteuer", Oesterreich, Preußen) wird der Rohertrag aus

Miethzinsfassionen u. dgl. ermittelt, wovon dann eventuell gewisse Kostenprocente zur Feststellung des Reinertrags abgehen. In Baden, bei der Grundsteuer in Tirol besteht der Werthkataster.

Zweite Gruppe: Unterscheidung nach der speciellen (individuellen) oder classenweisen (generellen) Festsetzung der Erträge, bez. Werthe der einzelnen Steuerobjecte: im ersten Fall ergiebt sich der Abschätzungskataster, worin jedes einzelne Object nach seinem individuellen Ertrag oder Werth erscheint, im zweiten Fall der Classen- oder Einschätzungskataster. Hier stellt man nach gewissen Typen oder Normalobjecten Werth- oder Ertragsclassen auf (oder umgekehrt zuerst Classen, für die man dann durch specielle Ermittlungen solche Typen sucht) — sogen. Classification, Classenbildung — und schätzt darauf durch Vergleichung mit der Type die anderen Steuerobjecte ein — sog. Classirung — begnügt sich also principiell von vornherein mit Näherungswerthen. Dies System hat den Vortheil viel größerer Einfachheit der Operation, ohne weitere Fehlergrenzen, als das erste zu bieten, vermuthlich sogar engere.

Es ist daher bei der Grundsteuer ziemlich allgemein üblich geworden, wird auch in der (besonders für das platte Land und kleinere Städte passenden) Gebäude-Classensteuer (Oesterreich, Preußen), mitunter allgemein bei der Gebäudesteuer (Baiern) befolgt und kehrt in dem Classenschematismus der neueren Gewerbesteuern in der That auch wieder. Die genaueren Aufnahmen bei der Capitalrentensteuer auf Grund besonderer Fassionen führen dagegen zu Katastern, die als individuelle Abschätzungskataster zu charakterisiren wären.

Dritte Gruppe, speciell bei den Grundsteuern: Unterscheidung nach der wirthschaftlichen Einheit, die (ihrem Werth oder Ertrag nach) im Kataster erscheint. Hier steht sich der Guts- und der Parcellarkataster gegenüber. Bei jenem ist der in den Händen Eines Eigenthümers befindliche, nach Localverhältnissen ein Ganzes, eine Besitzeinheit, meist (aber nicht immer) auch eine Wirthschaftseinheit bildende, Grundstückcomplex (das „Gut") die Katastereinheit; bei dem Parcellarkataster ist dies die einzelne, meist einer bestimmten Culturart und Bonitätsclasse angehörige, von den Grundstücken anderer Eigenthümer getrennte Bodenparcelle.

Die neueren Reinertragskataster der Grundsteuer sind meistens solche Parcellarkataster. Die übliche Combination ist dann Parcellar- und Classenkataster mit Ertragskatastrirung. Ueber die Vorzüge und Mängel aller der genannten Katasterarten unten bei den einzelnen Ertragsteuern im Abschn. III. (besonders bei der Grundsteuer, § 57—59).

§ 34. Die Ermittlung der gesetzlichen individuellen Steuersätze für das einzelne Steuerobject und demnach der Steuerschuldigkeit für das betreffende pflichtige Steuersubject macht bei den Quotitätsteuern nach Ermittlung der Steuersubjecte und Objecte selbst keine weiteren Schwierigkeiten. Bei Repartitionsteuern ergiebt sich der Steuersatz, bez. die individuelle Steuerschuldigkeit endgiltig erst durch die Vollendung der ganzen Auftheilungsoperation. Hierbei bietet sich die erwünschte, freilich in der Praxis bisher kaum benutzte Möglichkeit, inhärente Mängel der Ertragsteuer, welche zum Theil aus den dargelegten Katasteroperationen zur Ermittlung der Erträge oder Werthe folgen, gerade durch Berücksichtigung concreter Verhältnisse in Bezug auf das Steuersubject und Object etwas durch die entsprechende Normirung der individuellen Steuerschuldigkeiten zu mildern.

§ 35. — b) Erhebung der Steuern. Es handelt sich hier einmal um die Bestimmung der Art der Erhebung oder die Wahl der Erhebungsorgane, sodann um die Einrichtung der Erhebung. Die betreffenden Fragen sind großentheils die allgemeinen für die Besteuerung überhaupt, specialisiren sich dann aber nach den Steuerarten, und zwar besonders nach dem Moment der „directen" und „indirecten" Besteuerung. Sie sind in dieser Abhandlung nur für erstere hier kurz zu erörtern.

α) Drei hauptsächliche Arten der Erhebung, sogen. Erhebungssysteme, sind zu unterscheiden, das System der Steuerpacht, dasjenige der Erhebung auch der Staatsteuern

durch die Organe der Selbstverwaltungskörper, besonders der Gemeinden und die Eigenerhebung durch Staatsorgane (Staatsregie).

Die Steuerpacht ist für die Gegenwart, in unseren Staaten wenigstens, bei den directen Steuern vollends auszuschließen, denn gerade bei diesen erfolgt ein Eindringen in persönliche Verhältnisse, das man Steuerpachtern am wenigsten gestatten kann. Die nöthige Rücksichtnahme auf die Lage einzelner Steuerpflichtigen würde bei ihnen auch noch mehr fehlen. Selbst früher (Alt-Rom, Frankreich) war die Verpachtung der directen Steuern seltener als diejenige gewisser indirecten.

Die Erhebung der Staatsteuern durch die Gemeinden u. s. w. hat dagegen gerade bei manchen directen Steuern, bei den Ertrag-, Classen-, Einkommensteuern Manches für sich und findet auch mehrfach statt. Sie kann sich unmittelbar mit derjenigen der Communalsteuern verbinden, was die Kosten u. s. w. vermindert. Die Gemeinde kann allen nöthigen Rücksichten auf die persönlichen Verhältnisse öfters am besten Rechnung tragen. Nur muß sie eine genügende Vergütung für die Erhebungskosten erhalten, zweckmäßig in Form einer ausreichenden Pauschsumme, etwa einige Procent des Rohertrags der Steuern. Sonst hat sie die Kosten selbst zu bestreiten, also entsprechend ihre eigenen Steuern zu erhöhen, was namentlich deshalb mißlich erscheint, weil diese Kosten nach der Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse und den mit danach vorwaltenden Steuern verschieden sind, also die einzelnen Gemeinden ungleich belasten.

Mitunter hat man die communale Steuererhebung mit communaler Steuerhaftung für die ganze Steuerschuldigkeit der Gemeinde u. s. w. verbunden, ein Gedanke, der namentlich beim Repartitionsystem nahe liegt. Das hat dann den Erfolg, daß die etwaigen Ausfälle und Rückstände von der betreffenden localen Gemeinschaft, statt von der ganzen Staatsgemeinschaft getragen werden. Den modernen Verhältnissen der freien Beweglichkeit der Bevölkerung (Freizügigkeit u. s. w. als staatsbürgerliches Recht) entspricht diese Steuerhaftung localer Verbände kaum mehr. Sie besteht gegenwärtig auch nur selten.

In Preußen z. B. Erhebung der Staats-Grundsteuer ohne Kostenersatz, der Gebäudesteuer mit 3%, der Classen- und Gewerbesteuer mit 4% Kostenersatz durch die Gemeinden in den östlichen Provinzen, in den anderen und im ganzen Staat Erhebung der Einkommensteuer durch Staatsorgane. — Communale Steuerhaftung für die Kopfsteuer in Rußland, mit deshalb chicanöses System der „Inland-Bauernpässe", s. u. § 96. In Württemberg schon seit früher und auch noch nach dem Ges. v. 28. Apr. 1873, Haftung der Gemeinden und Amtskörper und kostenfreie Erhebung der Staatsteuern.

Die communale und staatliche Steuererhebung unterscheidet sich im Uebrigen in Betreff der Einrichtung der Erhebung nicht weiter.

§ 36. — β) Einrichtung der Erhebung. Hier verlangen die bekannten A. Smith'schen Steuerregeln (seine Nr. 2—4) ihre Berücksichtigung: die möglichste Bestimmtheit, die möglichste Bequemlichkeit der Steuer für den Pflichtigen und die möglichste Ermäßigung der Erhebungskosten für die Verwaltung.

A. Smith, wealth of nations, vol. V. ch. 2, part 2 im Anfang; Wagner, Fin. II. S. 221 und § 533—536.

Die Einrichtung der Erhebung hängt enge mit der Organisation der ganzen Steuerverwaltung zusammen und gliedert sich mit dieser zweckmäßig und üblicher Weise auch in der Praxis nach den großen Steuerkategorieen, besonders der „directen" und „indirecten" Besteuerung, eventuell noch weiter. Die gewöhnlichen directen Steuern sind unter sich in verwaltungstechnischer Beziehung nahe verwandt, bilden daher auch meistens einen Hauptzweig der practischen Steuerverwaltung (Preußen, Oesterreich, Frankreich). Auch im Erhebungsdienst speciell, der sich hier von der Veranlagung oder der Feststellung und Bemessung der Steuerschuldigkeiten der Steuersubjecte und Objecte scharf trennt, was bei den gewöhnlichen indirecten Verbrauch- und den Verkehrsteuern nicht der Fall ist, steht

die directe Besteuerung passend getrennt von der übrigen, wenn auch, zumal in kleinen Orten, eine Zusammenfassung des Diensts für alle oder mehrere Steuergattungen in einem Amte vorkommt. Die Erhebung einer directen Steuer kann in zwei Formen erfolgen, als Abstattung, wo der Steuerpflichtige die schuldige Summe am gesetzlichen Termin zum Einnehmer (Untereinnehmer) bringt oder schickt, und als Einziehung, wo der Einnehmer sie in der Wohnung des Pflichtigen abholt. Wesentlich nach Localverhältnissen, auch nach der speciellen Art der Steuer wird man die eine oder andere dieser Formen wählen.

Im Interesse bequemer und möglichst wohlfeiler Zahlung Seitens des Steuerpflichtigen liegt es, directe Steuern in jeder Gemeinde erheben zu lassen. Erleichtert wird vielfach die Zahlung durch Gewährung einer Anzahl Zahltermine der Jahresschuldigkeit (4—6—12), besonders bei Steuern von „kleinen Leuten". Die Finanzbedürfnisse des Staats und der Gemeinde gestatten das ganz gut. Diese einzelnen Zahltermine braucht man nicht nothwendig gleichmäßig auf das Jahr zu vertheilen, sondern kann sie bei den einzelnen Steuern mit Rücksicht auf die muthmaßlichen wirthschaftlichen Verhältnisse der Pflichtigen ansetzen, z. B. bei der Grundsteuer mehr in der Zeit nach der Ernte, weniger während und kurz vor derselben.

Verschiedene weitere Anordnungen und Maßregeln in Betreff der Erhebung der directen Steuern lassen sich in folgende vier Gruppen bringen: solche, welche der Erhebung der Steuer vorangehen; welche sich auf die Erhebung der Steuern selbst beziehen; welche bei ausbleibender Zahlung eintreten; endlich, welche bei irrthümlicher oder unrichtiger Erhebung zur Anwendung kommen. Das Einzelne würde hier zu weit führen. Nur einige Puncte von größerer allgemeiner Bedeutung bei den directen Steuern sollen hier noch erwähnt werden: das Steuerstundungs- und Executionswesen und die Steuerreste, dann das Steuerreclamationswesen.

S. über das Einzelne Wagner, Fin. II. § 577, 579—584.

§ 37. Steuerstundung, Execution, Steuerreste. Das Charakteristische der hier behandelten directen Steuern, im wesentlichen Unterschied von indirecten Verbrauch- und zum Theil auch von Verkehrsteuern, ist, daß bei ersteren sich Veranlagungsact und Erhebungsact der Steuer zeitlich weiter trennen, was bei indirecten Steuern meist nur bei Gewährung ausdrücklicher, dann natürlich nur unter bestimmten Cautelen erfolgender Steuercredite geschieht; ferner, daß, ganz unabhängig von der jeweiligen ökonomischen Lage des Pflichtigen zur Zeit der gesetzlichen Erhebung der Steuer, die einmal veranlagte und vorgeschriebene Steuer eine am Termin fällige Schuld des Pflichtigen bildet, die er einlösen muß, während wenigstens für den Consumenten selbst, zum Theil auch den Kaufmann, Producenten, den einen verkehrsteuerpflichtigen Act Vornehmenden die Steuerschuldigkeit bei Verbrauch- und Verkehrsteuern überhaupt nur eintritt in Folge von Handlungen, die der Betreffende eventuell gerade mit Rücksicht auf die damit verbundene Steuerzahlungspflicht auch unterlassen kann. Das Moment des Zwangs, des Gebots ist also bei der directen Steuer, nach erfolgter Vorschreibung, ein unbedingtes. Daraus ergiebt sich für die Steuersubjecte dieser Steuern unter Umständen so viel Hartes, namentlich leicht das, daß sie Steuerschulden einlösen müssen zu einer Zeit, wo sie es ökonomisch nicht können. Da es sich hier anderseits um ein öffentliches Interesse und aus der Steuer hervorgehendes öffentliches Forderungsrecht handelt, muß doch nach Möglichkeit diese Steuerschuld eingezogen werden. So entsteht das Gebiet der Steuerstundung, Execution, der Steuerreste, ein recht unliebsames Anhängsel der directen Besteuerung. „Mahnungen" bei ausbleibender Steuerzahlung machen den Anfang. Wird momentane Zahlungsunfähigkeit nachgewiesen, so erfolgt Steuerstundung, bei andauernder auch Niederschlagung der unbezahlten Steuer, eine Nothwendigkeit, welche aus allgemeinen wirthschaftlichen oder politischen Nothständen hervorgehen kann. Liegt aber keine genügende Entschuldigung der unterbliebenen Zahlung

vor, so tritt die zwangsweise Eintreibung der Steuerreste, die Steuerexecution ein, ein gesetzlich geregeltes Verfahren fortschreitend gesteigerter Zwangsmittel, das dem böswilligen Steuerschuldner gegenüber ganz gerechtfertigt, dem ohne seine besondere Schuld aus relativem Mangel an Geldmitteln rückständigen gegenüber zwar auch unentbehrlich, aber doch immer sehr empfindlich ist und seinen völligen wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Ruin herbeiführen kann. Mit Schonung sollte wenigstens die Pfändung erfolgen und nur äußersten Falles, als letztes, beschränkt anwendbares Mittel die Subhastation von Immobilien.

Executionsbestimm. in Frankreich v. 17. Brümaire V, 21. Dec. 1839, neuerdings einige Milderungen; in Preußen s. d. (mit den Vorschriften f. d. alten Provinzen übereinstimmende) Verordn. v. 22. Sept. 1867 f. d. neuen Provinzen.

§ 38. Reclamationswesen.

S. bes. Stein I. 537 ff.; Wagner, Fin. II. § 582—584; Schäffle, Steuerpolit. S. 259 passim. Näheres in der Literatur über Verwaltungsrecht.

Dieses wichtige und schwierige Gebiet des Steuer-Verwaltungsrechts wird nach den Grundsätzen des geltenden allgemeinen Verwaltungsrechts eines Staats mit Rücksicht auf die speciellen Verhältnisse des Veranlagungs- und Erhebungsverfahrens der einzelnen Steuern geordnet. In unseren Staaten soll das Reclamationsrecht i. w. S. neben und nach dem (vorerst vom Steuerpflichtigen zu benutzenden) Beschwerderecht (Reclamation i. e. S.) vor Verwaltungsbehörden (oder eigenen Reclamationscommissionen, s. o.) auch ein Klagerecht für den Benachtheiligten vor Gerichtshöfen (event. Verwaltungsgerichtshöfen) enthalten. Eine Forderung, welche eine Consequenz des Verfassungsstaats und der principiellen Unterscheidung von Gesetz und Verordnung in ihm bildet. Zu unterscheiden sind dann Veranlagungs- und Erhebungsreclamationen, von denen die erste bei allen nicht genau nach den Declarationen (Fassionen) des Pflichtigen festgestellten directen Steuern besonders wichtig wird. Sie dient dazu, den Steuerpflichtigen gegen die Folgen einer falschen Ermittlung der für seine Steuerschuldigkeit gesetzlich maßgebenden Thatsachen zu schützen.

Wo daher, wie bei Classen-, Einkommen-, Gewerbe- und anderen Ertragsteuern, die Ermittlung dieser Thatsachen und die Feststellung der Steuerschuldigkeit nach gewissen äußeren Merkmalen, Schätzungen u. dgl. m. oder bei Selbstangaben des Pflichtigen in absichtlicher Abweichung von denselben durch Steuerbehörden oder, wie gewöhnlich, durch Steuercommissionen verschiedener Art und Zusammensetzung geschieht, da bedarf der Pflichtige zunächst der Veranlagungsreclamation, um sich gegen unrichtige (insofern gesetzwidrige) Besteuerung zu schützen. Diese geht an die betreffende Behörde oder Commission selbst oder, insbesondere in der Recursinstanz, an höhere Behörden und Commissionen (Reclamationscommissionen). Beispiele unten in Abschnitt III.

Die Erhebungsreclamation richtet sich gegen die geforderte Steuerzahlung selbst, auch wenn die erste Veranlagung nicht unrichtig war, indem aus irgend welchen Rechtsgründen von Reclamanten die Pflicht zur Zahlung angefochten wird, wegen Veränderung der thatsächlichen Verhältnisse, deren Vorhandensein die Steuerpflicht bedingt, seit der Veranlagung u. s. w. Im Interesse der Finanzwirthschaft gilt der Grundsatz, daß Reclamationen die unmittelbare Zahlungspflicht in der Regel nicht aufschieben, also eventuell später nur Steuerrestitution erfolgt; ferner, daß für die Anbringung von Reclamationen eine kurze Frist besteht.

§ 39. — c) Steuercontrolen und Steuerstrafen. Dieses besonders schwierige und lästige Gebiet des Steuer-Verwaltungsrechts ist nach der Natur der directen Steuern und freilich auch nach der noch herrschenden Auffassung über das hier Mögliche, rechtlich Statthafte und Zweckmäßige weit weniger ausgebildet, als bei den indirecten Verbrauch- und Verkehrsteuern. Darin liegt, soweit es sich um nothwendig aus der verschiedenen Natur dieser Steuerarten folgende Verhältnisse handelt, ein Vorzug der directen

Besteuerung. In Betreff des Controlwesens ergiebt sich daraus auch eine erhebliche Ermäßigung der Erhebungskosten dieser besonders im Vergleich mit der Verbrauchsbesteuerung.

S. Hock, öff. Abg. § 8—10; Schäffle passim, S. 259 ff.; Stein u. Rau namentl. in d. spec. Steuerlehre; Wagner, Fin. II. S. 679, Abschn. 5, § 585—590, über die Controlen; Stein I. 545 ff.; Wagner, Abschn. 6, § 591 ff., über die Strafen.

Die Controlen bezwecken die Sicherung der thatsächlichen Ermittlungen für die Feststellung der Steuerschuldigkeiten und die Sicherung der gesetzlichen Steuererhebung selbst. Bei den directen Steuern handelt es sich um Personalcontrolen in Betreff der Steuersubjecte (steuerpflichtige Personen der Kopf-, Classen-, allgemeinen Einkommen- und Vermögensteuern, steuerpflichtige Eigenthümer, Besitzer von Objecten der Ertragsbesteuerung), ferner um Realcontrolen in Betreff besonders der letzteren Objecte, unter Umständen auch der zum Vermögen, Einkommen gehörenden bei Vermögen- und Einkommensteuern. Besonders wichtig werden die Controlen bei Anmeldungspflichten der Steuersubjecte in Betreff ihrer Steuerpflichtigkeit an sich und des Umfangs derselben, daher namentlich bei Declarationszwang in Bezug auf Vermögens-, Ertrags- und Einkommensverhältnisse, Art und Höhe des Einkommens u. s. w.

Nach der bisherigen Entwicklung der Gesetzgebung der Culturvölker ist dieser Zwang allerdings noch nicht allgemein geworden, kommt aber doch vielfach bei Einkommen-, Vermögen-, Capitalrenten-, auch in gewissen Puncten bei Gewerbesteuern, bei Gebäude- und Miethsteuern vor.

Als Controlmittel dienen die Oeffentlichkeit der Steuerlisten, die eidesstattliche Versicherung des Pflichtigen, behördliche Nachforschungen oder solche durch Vertrauensmänner, eventuell die Nachforschung bei Hinterlassenschaften u. dgl. m. Durch Strafandrohungen wird die Vornahme der Anmeldungen und die Richtigkeit der Angaben zu erreichen gesucht.

Hier sind die bezüglichen Bestimmungen, unter dem Einfluß der herrschenden strafrechtlichen Doctrin und in schwächlicher Nachsicht gegen mangelhafte Gesinnungen unter den Steuerpflichtigen, aber noch selten streng genug. In Staaten, wo man bei den betreffenden directen Steuern noch nicht einmal zum Declarationszwang greifen mochte, wie in Preußen, vollends. Hier fehlt ein strafbarer Thatbestand und kommen daher nur etwa Ordnungstrafen für Verletzung von Control- und Anmeldungsvorschriften vor.

Nothwendig erscheint, zumal in unseren Steuersystemen, wo die „kleinen Leute" durch die Verbrauchsteuern stark mitgetroffen werden, auch bei den directen Steuern den Begriff des Steuervergehens weiter auszubilden, so daß einmal die absichtliche Unterlassung, bez. Verweigerung von Angaben auf Grund des Declarationszwangs und sodann die absichtlich falsche, d. h. hier — der einzig practische Fall — die zu niedrige Angabe mit angemessenen, d. i. für den Steuerpflichtigen empfindlichen Strafen bedroht wird. Auch hier hat, wie bei den indirecten Verbrauch- und Verkehrsteuern, die auf diese Weise erfolgende Hinterziehung der Steuer als Defraudation zu gelten und die böswillige Defraudation muß allmälig im Strafrecht dem Betrug gleichgestellt und deswegen grundsätzlich nicht nur mit Geldstrafen (die nur im Unvermögensfalle in Freiheitstrafen umgewandelt werden), sondern gleich neben denselben mit Freiheit- und anderen Ehrenstrafen belegt werden. Die Höhe der Geldstrafe für Defraudation, die eventuell auch noch nachträglich bei der Nachlaßcontrole einzutreten hat, muß in einem Multiplum des hinterzogenen Betrags und im Wiederholungsfalle in einer Steigerung dieses Multiplums bestehen, wozu unter Umständen noch weitere Geldstrafen sollten hinzutreten können. Solche „drakonische" Strafbestimmungen sind nur gerecht, vollends den Classen gegenüber, für die sie am meisten practisch werden: die wohlhabenderen, zumal die Rentnerclassen, Großindustrieellen, Kaufleute u. s. w.

In neueren deutschen Einkommen- und Capitalrentensteuergesetzen findet sich in dieser Hinsicht jetzt ein richtiger Anfang, aber ausreichend sind die Vorschriften noch nicht. S. über Einkommensteuer im Allgemeinen die Notizen bei Burkart in Hirths Annalen 1880, S. 948. Beispiel:

K. sächs. Einkommensteuerges. v. 2. Juli 1878, § 68 ff., bei Hinterziehung nur Geldstrafe (Antrag auf eventuell bei wissentlich falscher Declaration eintretende Gefängnißstrafe wurde mit großer Majorität in der Kammer abgelehnt), und zwar das 4—10fache des hinterzogenen Betrags. Baier. Ges. über Capitalrentenst. v. 19. Mai 1881, § 28 ff., Hinterziehung (hier incl. unterlassener Steuererklärung nach öffentl. Aufforderung) das 5—20fache der betreff. Jahressteuer.

D. Kritik der directen Besteuerung.

S. bes. Neumann, progress. Einkommenst.; ders., Ertragst. oder persönl. Steuern; Gutachten des Ver. f. Socialpolit. Nr. 3, 1873, bes. das von Nasse, Verhandl. über Einkommenst. auf der 3. Vers. d. Ver. f. Socialpolit. 1875; Referate v. Gensel u. Held; die Communalsteuerfrage, 10 Gutachten dess. Ver., Verhandl. 1877; Referate v. Wagner u. Wegner, das von Wagner bes. ausgearbeitet, Leipz. 1878. — Jetzt bes. Schäffle, Steuerpolit. S. 51—131, 199—210, 358—364; Stein I. 455 ff. u. II. passim; Rau I. § 247 ff. passim II. § 297 ff.; Wagner II. § 463—466, 523—525, 530, 415, 368, passim auch § 403—414, 485—489, 496—511.

Eine umfassende und allseitige Kritik der directen Besteuerung hat zweierlei Aufgaben: einmal die Beurtheilung der directen Besteuerung gegenüber der übrigen, daher namentlich gegenüber den anderen zwei großen Kategorieen, der indirecten Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung, sodann die Beurtheilung der directen Besteuerung in ihren Hauptgliedern und ihren einzelnen Steuern. Die erste Aufgabe fällt außerhalb des Rahmens dieser Abhandlung, es ist dafür auf die vorausgehende Arbeit über die allgemeine Steuerlehre zu verweisen. An dieser Stelle müssen einige Bemerkungen genügen (§ 40, 41). Bei der zweiten Aufgabe handelt es sich für jetzt besonders um die Vergleichung der objectiven Ertrags- mit der subjectiven Personal- und Einkommenbesteuerung, den beiden Hauptformen moderner europäischer directer Besteuerung (§ 42—45), ferner um die Beurtheilung der einzelnen Ertragsteuern als Gliedern des sogen. Ertragsteuersystems (§ 46). Weiteres zur Kritik der einzelnen directen Steuern folgt unten im Hauptabschnitt III. dieser Abhandlung.

§ 40. 1. Die Stellung der directen Besteuerung im Steuersystem.

Bei der weitgehenden und immer fortschreitenden qualitativen und quantitativen Differenzirung des Nationaleinkommens in den Einzeleinkommen läßt sich das Problem einer mit den richtigen obersten theoretischen Principien und practischen Postulaten der Besteuerung wenigstens leidlich übereinstimmenden und einigermaßen ein „System" bildenden Besteuerung nicht durch eine einzige Steuer und nicht einmal durch eine einzige der großen Steuergattungen allein lösen. Eine solche Besteuerung würde die nothwendigen finanzpolitischen Anforderungen nicht sicher erfüllen, die einzige normale volkswirthschaftliche Steuerquelle des Volkseinkommens nicht sicher vollständig und gleichmäßig eröffnen, nicht in demjenigen Grade, wie es möglich und mithin nothwendig ist, den Gerechtigkeitsgrundsätzen der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung entsprechen und bei der dann erforderlichen großen Höhe der Steuersätze auch übermäßige steuerverwaltungstechnische Schwierigkeiten bieten. Ein Steuersystem, wie es sich doch aus guten inneren, von der Doctrin nicht immer genügend gewürdigten Gründen geschichtlich in unseren Staaten, namentlich den Großstaaten mit starkem Steuerbedarf, — einer Mitfolge des Militäraufwands, des Schuldenwesens, aber auch der großen Culturaufgaben der gesammten Civilverwaltung — herausgebildet hat, bestehend aus einer Combination von drei großen Steuergruppen, den directen, den indirecten Verbrauch- und den Verkehrsteuern, denen sich dann einzelne andere noch anschließen, besonders die Erbschaftsteuer, ein solches Steuersystem entspricht daher principiell den wissenschaftlichen und den rationellen steuerpolitischen Anforderungen, vorbehaltlich aller Kritik im Einzelnen, doch am besten. Namentlich muß auch jeder Gedanke an Ausschließlichkeit der directen Besteuerung und vollends einer einzelnen directen Steuer, wie der auch noch neuerdings verlangten „einzigen allgemeinen (progressiven) Einkommensteuer" vom Standpunct der Finanzpolitik, des volkswirthschaftlichen Interesses, der Gerechtigkeit und der Steuerverwaltungstechnik von vornherein unbedingt abgewiesen werden. Das ist nur eine schlecht begründete Forderung des Steuerdilettantismus. Ebensowenig aber kann die Verdrängung der directen Besteuerung, und kaum auch nur diejenige eines ihrer

hauptsächlichen Glieder, durch die indirecte Verbrauchsbesteuerung oder durch diese und die Verkehrsbesteuerung wissenschaftlich und practisch auf Billigung rechnen. Die directe Besteuerung ist ein nothwendiges und berechtigtes Hauptglied im Steuersystem. Bei ihrer Einrichtung und umgekehrt bei derjenigen der beiden anderen großen Steuergruppen muß, weil eine jede eben nur ein Glied eines Systems ist, mannigfach auf den Zusammenhang aller Steuern unter einander Rücksicht genommen und Einzelnes je nach den Gestaltungen auf den anderen Gebieten mit bestimmt werden. Denn nur die gesammte Besteuerung vermag die obersten Steuerprincipien einigermaßen zur Geltung zu bringen.

Die nähere Begründung für das Vorausgehende in meiner Fin. II., bes. im 2. u. 3. Hauptabschnitt der dortigen allgemeinen Steuerlehre (von den obersten Steuerprincipien und vom Steuersystem); ferner bei Schäffle, Steuerpolit. in d. grundlegenden Erörterungen. Schäffle und ich stimmen in der Hauptsache hier überein, nur treten bei ihm die indirecten Steuern etwas mehr in den Vordergrund, gemäß der Auffassung, die Schäffle von diesen Steuern hat und ich nicht völlig theile. Mehr abweichend Stein I. 455 ff., dessen dreitheiliges Steuersystem (directe Steuern: Besteuerung des Capitals und seiner Productivität, indirecte Steuern: Besteuerung der Arbeit in ihrer Consumtion, und eigentliche Einkommensteuern) mir in dieser Weise falsch erscheint.

§ 41. Die directe Besteuerung in ihrer Gesammtheit bildet im Staats- und Communalhaushalt die feste Grundlage des Steuersystems, auf welcher sich dann als Ausbau die Verbrauchs- und Verkehrsbesteuerung erhebt.

a) Sie dient, wie neuerdings Schäffle vortrefflich ausgeführt hat, dazu, „allgemein, vollständig und verhältnißmäßig mit erträglichen Quoten die Durchschnittsteuerkraft (besonders der regelmäßigen Einkünfte) herbeizuziehen, während die indirecten Steuern (Verbrauch- und Verkehrsteuern bei Schäffle) individualisirend der wirklichen Lage des Steuersubjects Rechnung tragen, Selbstentlastung und Selbstmehrbelastung der Steuerträger nach ihrer besonderen und nur von ihnen selbst erkannten oder doch empfundenen Leistungsfähigkeit bezielend," — wobei nur in letzterer Hinsicht Bedenken aufsteigen, ob bei noch so rationeller Gestaltung dieser „indirecten" Besteuerung die ihr zugewiesene Function wirklich richtig nach der theoretischen Voraussetzung in der Praxis zur Geltung kommen kann.

b) Innerhalb einer gewissen, allerdings nicht zu sehr angespannten Höhe sind die directen Steuern auch eine besonders sichere, wenig im Ertrag schwankende Einnahme und können in einem ihrer Hauptglieder, der allgemeinen Einkommen- (auch Vermögen-) Steuer anderseits doch durch die hier zulässige zeitweilige Veränderung des Steuerfußes zum beweglichen Element im öffentlichen Haushalt gemacht werden, eine Steuer, welche sich dann besser als eine der anderen Steuerarten den zeitlichen Schwankungen des Steuerbedarfs anschmiegt (§ 108). Den regelmäßigen Steigerungen des Finanzbedarfs im Lauf der Zeit bequemt sich dagegen die Ertragsbesteuerung, unter Voraussetzung gleichbleibenden Steuerfußes, wenig an, während gerade die Erhöhung dieses Fußes besondere Schwierigkeiten macht, und auch die Einkommensteuer selbst bei rationeller Einrichtung genügt bei der langsamen Erhöhung ihrer Erträge, solange der Steuerfuß gleichbleibt, hier nicht. Gerade in dieser Beziehung haben die indirecten Verbrauch- und auch z. Th. die Verkehrsteuern den Vortheil, mit der Vermehrung der Bevölkerung, des Wohlstands und der ganzen Entwicklung der Volkswirthschaft — Hauptursache und jedenfalls begleitende Erscheinung des wachsenden Finanzbedarfs — selbst im Ertrage, auch bei gleichem Steuerfuß, der aber in solcher Lage auch leichter eine Erhöhung verträgt, zu wachsen.

c) Die directe Besteuerung ist theils den Ueberwälzungstendenzen der Steuern weniger ausgesetzt oder zugänglich (subjective Einkommen- und Vermögensteuer), theils lassen sich die wirklich stattfindenden Ueberwälzungen eher von vornherein feststellen (Ertragsbesteuerung), daher bei der Einrichtung berücksichtigen, als bei den zwei anderen Steuer-

kategorieen. Auch ist die directe Besteuerung, zum Theil wegen dieses Sachverhalts bei der Ueberwälzung, im Allgemeinen mehr dazu angethan, die stärkere Leistungsfähigkeit des Besitzeinkommens (fundirten, Renteneinkommens) und des höheren Einkommens überhaupt zu erfassen, als eine der anderen Besteuerungen.

§ 42. 2. Vergleichung der Einkommens- und Ertragsbesteuerung.

a) In letzterer (theilweise abgesehen von der in dasselbe mitunter eingegliederten Lohn- und Besoldungsteuer § 90 ff.) wird mehr oder weniger vollständig und consequent das Steuerobject vom Steuersubject losgelöst (d. i. vom Eigenthümer, Wirthschafter, Reinertrag- oder Einkommen-Bezieher). So charakterisirt sich die moderne Ertragsbesteuerung im Wesentlichen als Objectbesteuerung.

Besonders bei den beiden Realsteuern, der Grund- und Gebäudesteuer, bei gewissen Formen der Capitalrentensteuer (Abzug beim Schuldner, „Couponsteuer"), bei dem nach realen Momenten geregelten Theil der Gewerbesteuer, auch bei der Wohnung- oder Miethsteuer tritt das hervor.

Darin liegt nach einer Seite ein technischer Vorzug dieser Besteuerung, dessentwegen sie für die Lösung einiger schwieriger Aufgaben brauchbarer als die Subject- oder Einkommenbesteuerung, ja mitunter sogar allein brauchbar wird. Anderseits aber schließt diese Loslösung des Steuerobjects vom Subject auch den eigentlich principiellen Fehler jener Besteuerung in sich, der ihre beschränkte Anwendbarkeit in der Praxis, namentlich in unseren Zeiten, bedingt.

Die Entwicklung des internationalen und interlocalen Personenverkehrs, der Eigenthums- und Creditverhältnisse, der gewerblichen Unternehmungsformen (Actiengesellschaft! Genossenschaft) u. a. m. bewirkt vielfach, und gerade in der modernen Volkswirthschaft immer mehr, eine örtliche Trennung zwischen dem Ertragsobject oder der Quelle und dem den Ertrag als Einkommen beziehenden Subject.

So kommt für die Staatsbesteuerung hier besonders in Betracht: der Uebergang von inländischem Grundeigenthum, Gebäuden, Gewerben, Actien, Schuldforderungen an Ausländer, namentlich solche, welche im Ausland wohnen, umgekehrt der Erwerb solchen ausländischen Eigenthums u. s. w. durch Inländer. Zum Theil ebenfalls für die Staatsbesteuerung, mehr noch für die Communalbesteuerung führt die Entwicklung der großen Erwerbsgesellschaften, besonders der Actiengesellschaften, ähnlich eine locale Trennung der hier liegenden Ertragsquellen und der dort wohnenden Einkommenbezieher (Actionäre) herbei. Gleiches gilt bei der Entwicklung von Pacht-, Mieth- und sonstigen Verschuldungsverhältnissen, wenn die Creditoren (incl. Verpachter, Vermiether) fern von ihren Ertragsquellen wohnen. Auch der Fall, daß Beamte und Arbeiter nicht am Domicil ihres Amts und regelmäßigen Arbeitsorts, wo sie ihr Einkommen erhalten, wohnen, gehört hierher u. a. dgl. m.

Hier erleichtert die Ertragsbesteuerung die Aufgabe, das anderwärtshin (ins Ausland oder in eine andere Gemeinde an dort wohnende Empfangsberechtigte) fließende, aus örtlichen Ertragsquellen herrührende Einkommen zu besteuern, sehr wesentlich und macht das in gewissen Fällen auch wohl allein möglich. Die schwierigen practischen Steuerprobleme der Besteuerung des ins Ausland fließenden Einkommens zu Gunsten des heimischen Staats, des in eine fremde Gemeinde fließenden zu Gunsten der Ortsgemeinden der Ertragsquelle, die mißliche Aufgabe einer richtigen Besteuerung der Actiengesellschaften, der sogen. Forensen in der Commune werden hier bei der Ertragsbesteuerung leidlich befriedigend gelöst. Die bloße Subject- und Einkommenbesteuerung leistet das nicht oder nöthigt zu zweifelhaften Fictionen und künstlichen Manipulationen, wie z. B. zur Bildung eines an Ort und Stelle steuerpflichtigen „Einkommens" aus dem in die Ferne an den Eigenthümer gehenden Ertrags oder Ertragsantheils eines am Steuerort liegenden Objects.

Auch wenn die principiellen (§ 44) und technischen Mängel (§ 46, 47 ff.) der Ertragsbesteuerung noch bedeutender wären als sie sind, müßte man aus diesen Gründen diese Besteuerung verlangen, vollends da, wo sie einmal besteht, sie beibehalten und weiter aus-

bilden. Nur reicht sie, auch bei richtiger systematischer Ausdehnung (selbst bei der Eingliederung einer Capitalrentensteuer, — die unbedingteste Forderung) für sich allein nicht aus, sondern muß mit einer Subject- oder Personal-Einkommenbesteuerung verbunden werden (§ 45).

S. Wagner, Fin. II. § 411, 414, 415, 465, 466. Neuere Gegner der Ertragsbesteuerung, zum Theil früher auch Neumann, Schäffle, Held, scheinen mir diese Seite zu wenig zu berücksichtigen. Anders Nasse, u. A. im Gutachten über Communalbesteuerung, womit zu vgl. das Referat Neumanns darüber in d. Jahrb. d. deutschen Reichs 1877, S. 600. Durch Vermögensbesteuerung ist die angedeutete Schwierigkeit nicht so gut zu lösen als durch Ertragsbesteuerung.

§ 43. Die Loslösung des Steuerobjects aus den speciellen Beziehungen zum individuellen Steuersubject ist dagegen in der That nun auch ein so tiefgreifender principieller Fehler der Ertragsbesteuerung von weitreichenden practischen Consequenzen, daß seinetwegen diese Besteuerung doch nur eine beschränkte Leistungsfähigkeit für die Deckung des Finanzbedarfs, zumal im Staatshaushalte, zeigt und durchaus einer Ergänzung durch andere Steuern, speciell im Gebiete der directen durch die Subjectsteuern des Einkommensteuersystems bedarf. Die Persönlichkeit des leitenden Rechts- und Wirthschaftssubjects ist immer mehr oder weniger maßgebend, oft geradezu entscheidend für den Reinertrag des Ertragsobjects. Da sie bei der Ertragsbesteuerung wenig oder gar nicht berücksichtigt wird, so gestaltet sich letztere, bei ihrem unvermeidlichen Vorgehen nach Durchschnittsverhältnissen oder nach gewissen Schablonen (des Betriebs u. s. w.), um so ungleichmäßiger für die einzelnen Steuersubjecte der Objectsteuern, je mehr eben diese Subjecte den Ertrag ihrer Objecte beeinflussen, je individualistischer sich dieser Ertrag eben deshalb gestaltet, — also vollends unter den modernen technischen und rechtlichen Bedingungen der Production. Daraus folgt, daß die Ertragsbesteuerung so wenig geeignet ist, dem wachsenden Finanzbedarf sich anzupassen. Auf ihren bisherigen Grundlagen (Katastern) steigt ihr Ertrag nur langsam, mit der allmäligen Vermehrung der Objecte (neue steuerpflichtige Grundstücke, Gebäude u. s. w.). Man muß daher bei unveränderten Grundlagen, um mehr Steuerertrag zu erlangen, den Steuerfuß erhöhen, was unerträglich wird und namentlich ganz ungleichmäßig wirkt, weil die wirklichen Erträge jenen alten Katastern immer weniger entsprechen; oder man muß stets vorher die Kataster erneuern, was zwar bei einzelnen Steuern, aber gerade nicht bei der Grundsteuer ohne die größten Mühen und Kosten und Zeitaufwand, oft practisch daher überhaupt nicht möglich ist, — ganz abgesehen davon, daß auch bei den denkbar besten neuen Katastern wiederum gewisse inhärente Mängel der Ertragsbesteuerung, namentlich die ungenügende Berücksichtigung des Wirthschaftssubjects und die im Folgenden erwähnten Uebelstände verbleiben.

Die stete Umgestaltung und Individualisirung der Technik und des Betriebs, das Vordringen des Individualismus überhaupt und besonders in der wirthschaftlichen Rechtsordnung, nach Auflösung der älteren Ordnungen, führen hier offenbar zu immer größeren Schwierigkeiten des Katasterwesens der Ertragsteuern und zu immer kürzerer Dauer der auch nur leidlichen Richtigkeit dieser Kataster. Zum Theil deswegen muß man wieder die Ertragsbesteuerung mehr specialisiren. Aber damit steigen die Schwierigkeiten im Ganzen und treten neue hervor, so u. A. die, das Verhältniß zwischen den einzelnen Steuern eines specialisirten Ertragsteuersystems richtig zu normiren (§ 46), was durch den „einfachen Ausweg" eines gleich hohen Steuerfußes (in Procenten) keineswegs schon geschieht. Allerdings wird nun auch die Einkommenbesteuerung unter dem Einfluß der angedeuteten Momente mit der steigenden qualitativen und quantitativen Differenzirung des Volkseinkommens immer schwieriger, so speciell durch die Entwicklung des Creditverkehrs, durch das hypothekarische Schuldenwesen, die Mieth- und Pachtverhältnisse. Aber immerhin sind diese Schwierigkeiten nicht so groß, wie bei der Ertragsbesteuerung und treten nicht wie bei dieser noch andere so mißliche Consequenzen hervor.

§ 44. — b) Bei den Realsteuern des Systems, der Grund-, Gebäude- und bei Theilen der üblichen Gewerbesteuer, ferner bei der Capitalrentensteuer von Staatspapieren

mit langer Verfallzeit des Capitals, oder in der Form der Seitens des Gläubigers nicht kündbaren Rentenschuld (Couponsteuer) hat die Ertragsteuer, welche auf dem Objecte als solchem ruht und eine entsprechende Reduction des Ertrags desselben darstellt, die Tendenz auch den Capitalwerth des Objects um den Betrag der capitalisirten Steuer zu vermindern: bei den Realsteuern daher „Reallast-artig" zu wirken und für den Neu-Besteuerten demnach zu einer reellen Vermögensteuer zu werden.

Wie weit sich diese Tendenz realisiren kann, hängt allerdings von verschiedenen anderen Umständen mit ab. Bei einer gleichmäßigen, wirklich alle Reinerträge treffenden Ertragsbesteuerung läßt sich sogar vom Standpunct der Ueberwälzungstheorie aus bestreiten, daß diese Tendenz überhaupt sich practisch zu verwirklichen vermag (vgl. darüber die Ausführungen von Helferich über die Einführung einer Capitalsteuer in Baden, Tüb. Ztschr. 1846). Allein, diese Voraussetzung fehlt nicht nur überall in der Praxis, sie ist auch in der Vollständigkeit, wie es theoretisch gefordert werden müßte, damit sich die verschiedenen Ueberwälzungstendenzen gegenseitig aufwögen, gar nicht zu erfüllen. Daher wird man in der Regel mit jener Tendenz der Capitalwerthreduction als mit einer, wenigstens mehr oder weniger, wirklich zutreffenden Thatsache rechnen müssen.

Jede Veränderung der Grundlagen jener Steuern, wodurch sich für ein solches Ertragsteuerobject der Steuerbetrag ändert, ferner jede Veränderung des Steuerfußes auf den alten Katastergrundlagen hat dann auch eine gewisse entsprechende Einwirkung auf den Capitalwerth des Objects im Verkehr, bei Verkäufen, Erbberechnungen u. s. w. Die stärker werdende Besteuerung confiscirt einen Theil dieses Werths dem Besitzer, die schwächer werdende führt ihm umgekehrt denselben wie ein Geschenk neu zu. Der neue Erwerber (Käufer, übernehmende Erbe) zahlt daher im Effect eigentlich gar keine Steuer, sondern trägt nur in der sogenannten Grundsteuer u. s. w. dem Staat, der Gemeinde deren Renten- oder Ertragsantheil an dem Steuerobject ab. Ein Verhältniß, das für den neuen Besitzer nicht anders wirkt, als die Uebernahme eines mit einer wahren Reallast behafteten Objects oder einer Hypothekenschuld. Eine in mehr als einer Hinsicht sehr mißliche Folge dieser Ertragsteuern, die alle mögliche Ungleichmäßigkeiten der wirklichen Steuerlast für die betreffenden Steuerpflichtigen mit sich bringt, zumal sich bei den einzelnen der genannten Ertragsteuern die bezügliche Abwälzung der Steuer Seitens des neuen Erwerbers wieder vielfach verschieden gestalten wird.

S. bes. Schäffle, Steuerpolit. S. 173 ff. („Steueramortisation" für den neuen Erwerber nennt er den Proceß).

c) Die Veränderung der Grundlagen oder m. a. W. neue Kataster eines großen und wichtigen Theils der Ertragsteuern, besonders der Grundsteuer (theilweise auch der Gewerbesteuer) machen steuertechnisch große Schwierigkeiten, unterbleiben daher öfters ganz, selbst wenn sie im Gesetze vorgesehen sind, oder erfolgen nur selten und sehr langsam und ungleichmäßig, vollends in großen Staatsgebieten. Die wirklichen Erträge weichen so, selbst wenn sie ursprünglich mehr, als anzunehmen und oft selbst als nur beabsichtigt war, mit den Katastererträgen übereingestimmt haben, im Laufe der Zeit allgemein und örtlich wieder sehr verschieden von diesen Katastererträgen ab. Die rechtlich oder thatsächlich in den Katastern wie im Steuerfuß stabil bleibenden Ertragsteuern werden mithin nach der verschiedenen zeitlichen und örtlichen Entwicklung aller auf den Ertrag der Steuerobjecte einwirkenden Umstände immer ungleichmäßiger, natürlich vollends in unserer Zeit rasch wechselnder Technik, Communicationen u. s. w.

Im einen Fall führt der Verkehr (Preissteigerung der Producte, welche in den Katastern niedrig angesetzt sind) und der verbesserte Betrieb zu wesentlicher Steuererleichterung, die auch auf den Capitalwerth des Steuerobjects steigernd einwirkt: neue partielle „Steueramortisationen". Im anderen Fall bleiben die Ertrag bestimmenden Verhältnisse mehr stabil, daher auch der reelle absolute Druck der Steuer, der aber relativ, jenen anderen Fällen gegenüber, noch wächst.

Eine ausgleichende Veränderung des Steuerfußes aber setzt zuvor neue Kataster vor-

aus. Erfolgt sie ohne solche, daher fast unvermeidlich allgemein in gleichem Betrage, so steigert sie nur die Ungleichmäßigkeit noch.

S. Schäffle a. a. O., bes. S. 193 ff.; Wagner, Fin. II. § 391 („thatsächl. Abwälzung stabiler Steuern"); Verhältnisse in Oesterreich, § 26.

d) Ein besonderer Mißstand der Ertrags-, namentlich der Realbesteuerung ist noch die Belastung des steuerpflichtigen Inhabers der Steuerobjecte mit Schulden. In Consequenz der Loslösung des Steuerobjects vom Steuersubject wird bei dieser Besteuerung die Verschuldung des Steuersubjects regelmäßig nicht berücksichtigt, auch nicht bei hypothekarisch auf dem Steuerobject (Grundstück, Gebäude) eingetragenen Schulden.

Selbst wo rechtlich einer aliquoten Vertheilung der Steuer auf den aus dem Ertrage dem Gläubiger zufließenden Zinsbetrag und auf den dem Eigenthümer bleibenden Ertragsrest nichts entgegensteht oder eine solche vom Gesetz selbst begünstigt oder sogar verlangt wird, steht es sehr dahin, ob sie erfolgt (österr. Einkommensteuer-Drittelzuschlag, brit. Einkommensteuer).

So wird das verschuldete Steuersubject gewöhnlich mit der Steuer für den ganzen Ertrag des Objects belastet. Bei der großen Zunahme der Verschuldung des Grund- und Gebäudebesitzes — wesentlich mit einer Folge des Stehenbleibens von Restkaufgeldern, Erbantheilen (Rodbertus) — wird diese Sachlage practisch immer wichtiger in unserer Zeit. Neue Ungleichmäßigkeiten der wirklichen Steuerlast zwischen schuldenfreiem, verschuldetem und in verschiedenem Maße verschuldetem Besitz sind die Folge. Sie hindern u. A. wieder, wachsenden öffentlichen Bedarf mit den Ertragsteuern zu decken.

§ 45. Alles das und noch manches Andere, das hier zu weit führen würde, nöthigt mehr und mehr, die Ertragsteuern durch andere zu ergänzen, zum Theil auch sie dadurch zu ersetzen. Im Gebiete der directen Besteuerung hat das durch die Subject- und besonders die Einkommenbesteuerung, unter Umständen in Verbindung mit der letzteren durch die Vermögenbesteuerung zu geschehen, theilweise wohl so, daß die zu reformirende Ertragsbesteuerung in die Einkommenbesteuerung hinüber zu führen ist (Schäffle, S. 198). Die „Objectbesteuerung paßt mehr für frühere einfachere schablonenhaftere Verhältnisse der Technik und mehr unter den älteren wirthschaftlichen Rechtsordnungen, die Subjectbesteuerung mehr für die moderne Technik und für die Gestaltungen des privatwirthschaftlichen Systems unter dem Rechtsprincip freier individueller Concurrenz" (meine Fin. II. S. 436). Aber ohne Ertragsteuern kommt man wegen der in § 42 dargelegten Schwierigkeiten doch nicht aus und ohne dieselben würde man auch die Einkommen- (und Vermögen-) Steuer kaum ordentlich einrichten können.

Denn vielfach, besonders bei dem landwirthschaftlichen und gewerblichen Einkommen, würde man ohne die Kataster der Ertragsteuern zu wenig sichere Anhaltspuncte zur Schätzung des Einkommens großer Kreise der Einkommensteuer-Pflichtigen durch Behörden oder Steuercommissionen und zur Controle etwaiger Selbstschätzungen (Fassionen, Declarationen) dieser Pflichtigen haben. Bestehen Ertragsteuern neben Einkommensteuern, so daß formell eine Doppelbesteuerung stattfindet, wie in Preußen (§ 23), so wird zwar in jenen zahlreichen und wichtigen Fällen von „Amortisationen" der Ertragsteuern (§ 44) hier im Grunde doch überhaupt nur eine reelle Steuer von den betreffenden Steuerpflichtigen getragen. Aber in vielen Fällen wirkt eine solche Doppelbesteuerung doch auch wie eine höhere Besteuerung des sogen. fundirten Einkommens, aus Grundbesitz, Gebäuden, Leihcapitalien, gewerblichen Realitäten. Das ist socialpolitisch nicht zu rechtfertigen. Diese Methode aber ist mitunter einfacher als die Bestimmung eines höheren Steuerfußes für dies Einkommen in der allgemeinen Einkommensteuer und als die Einführung einer besonderen Vermögensteuer neben letzterer.

Die Frage der Berechtigung der höheren Besteuerung des Renteneinkommens muß m. E. in Verbindung mit anderen verwandten Fragen (progressiver Steuerfuß, Freiheit des Existenzminimums, eventuell auch reelle Vermögenbesteuerung u. a. m.) gebracht werden und ist

nach der ganzen Auffassung des Vertheilungsprocesses des Volkseinkommens und des diesen beherrschenden Rechtsprincips (freie Concurrenz) verschieden zu beantworten, d. h. vom „socialen" Steuergesichtspunct aus zu bejahen, — was ich auch gegen G. Cohns Ausführungen (Conrads Jahrb. 1880, 2) wider meine bezügliche Theorie aufrecht erhalte. Meine Fin. II. S. 282 ff. und § 99.

Eine einfache Aufhebung oder wesentliche Ermäßigung länger bestehender Realsteuern wäre auch nur ein Geschenk an die jetzigen Besitzer des Objects, die dasselbe meistens um den capitalisirten Steuerbetrag wohlfeiler erworben haben werden. Ohne eine Ablösung der Steuer (wie in England bei der Landtax § 19) Seitens der Besitzer wäre eine solche Aufhebung nicht zu billigen. Es könnte nur etwa eine endgiltige Fixirung dieser bisherigen Realsteuern in Frage kommen.

§ 46. — 3. Kritik des Ertragsteuersystems in seinen einzelnen Gliedern. Trotz aller dargelegten Mängel hat die ausgebildete (die früher genannten 5—6 Hauptsteuern nebst einigen Nebensteuern umfassende) Ertragsbesteuerung immerhin wohl einen Anspruch als ein wirkliches System zu gelten, mit dem man eine leidlich richtige und gerechte Besteuerung wenigstens des berufsmäßigen Erwerbs (§ 5) unter Verwendung einiger sich bietender Cautelen (s. unter b) erzielen kann. Aber verschiedene weitere Uebelstände kleben doch noch diesem „System" an und hemmen die stärkere Benutzung desselben für die Deckung des Finanzbedarfs.

a) Am bedenklichsten ist die Zusammensetzung des Systems „aus sehr ungleichen Elementen von sehr verschiedener Erfaßbarkeit". Dies gilt von den einzelnen großen Ertragsteuern selbst, wie mehrfach auch von den einzelnen, einer und derselben Steuer unterliegenden Erträgen. Es hat practisch nur zu leicht zur Folge, daß die leichter erfaßbaren Erträge stärker, ja daß mitunter überhaupt nur sie getroffen werden, also die Ungleichmäßigkeit der Besteuerung wieder größer, namentlich der immobile Besitz gegenüber dem mobilen überlastet wird.

Die Steuerobjecte der Grund- und Gebäudesteuer, als reiner Realsteuern, sind erheblich leichter als diejenigen der Gewerbe-, der Capitalrentensteuer zu ermitteln. Unter den zu beiden letzteren Steuern gehörenden Erträgen finden sich große Unterschiede hinsichtlich der Nachweisung des Vorhandenseins und vollends der Höhe der Erträge (Groß-, Kleinbetrieb, Geld-, Bank-, Handels- und anderseits Fabrikgeschäft, Hypotheken und Werthpapiere, zumal auswärtige u. s. w.). Bei der Grundsteuer ist der Einfluß der Betriebssysteme, der Verkehrsverhältnisse entscheidend für den Reinertrag der verschiedenen dieser Steuer unterliegenden Objecte, was sich schwer berücksichtigen läßt. Bei der Gebäudesteuer stellen sich die Verhältnisse nach Stadt und Land, Wohn- und Geschäftshaus, Eigenbewohnung und Vermiethung so verschieden. Alles das nöthigt zu jener immer größeren Specialisirung, Complicirtheit und Künstlichkeit der Kataster u. s. w., wodurch zwar an sich den Schwierigkeiten richtig entgegengearbeitet wird, aber doch mit sehr zweifelhaftem Erfolg. Das ganze System wird auch dadurch wieder practisch weniger brauchbar. Belege in Abschnitt III.

b) Andere Schwierigkeiten macht wieder die richtige Bestimmung des Steuerfußes der einzelnen Ertragsteuern. Alle überhaupt rechtlich zulässigen privatwirthschaftlichen Erwerbsarten müßten nach dem leitenden Gedanken des Systems der Ertragsbesteuerung in ihren Erträgen „gleichmäßig" getroffen werden, d. h. entweder ganz mit dem gleichen Procentsatz (Steuerfuß, — Princip der gleichquotigen Steuer) oder, wenn man die verschiedene Leistungsfähigkeit des fundirten oder „Besitzeinkommens", des „gemischten" (d. i. gewerblichen) und des Arbeitseinkommens berücksichtigen will, nach einem in ganz bestimmter Weise abgestuften, namentlich einem so und so viel höheren Steuerfuße für das erstere, einem ermäßigten für das mittlere und einem niedrigsten für das letztgenannte Einkommen. Auch eine bestimmte Abstufung für die Hauptkategorieen des Besitz- und gewerblichen Einkommens ließe sich noch erwägen. Allein einer solchen rationellen Regelung der Steuerfüße steht zunächst der Umstand entgegen, daß die Grundlagen der einzelnen Ertragsteuern verschieden sind, daher die ermittelten „Erträge" eigentlich nicht als ganz gleichartige Größen für die Besteuerung betrachtet werden können. Schon deshalb

fehlt für gewöhnlich die richtige Verhältnißmäßigkeit der einzelnen Ertragsteuern unter einander (§ 49, 50).

Hier müßten mindestens umfassende landesstatistische Operationen, eine Art Generalkatastrirung des gesammten Ertrags aller steuerpflichtigen Ertragsquellen erfolgen, um so zuvor den relativen Antheil jeder einer besonderen Steuer unterliegenden Ertragsgattung und danach den von jeder Specialsteuer des Systems aufzubringenden Steuerbetrag richtig festzustellen. Erst dann ließen sich die Steuerfüße, gleich hohe oder in bestimmter Weise abgestufte, richtig normiren. Ohne solches Vorgehen trägt gerade die Feststellung der Steuerfüße den Stempel der Willkür, höchstens eines gewissen unsicheren Abwägens an sich.

c) Allein selbst ein solches Vorgehen begegnet wieder neuen Bedenken in allen den Fällen, wo die Ertragsbesteuerung nicht ganz neu eingeführt, sondern eigentlich nur eine alte Ertrags- oder ähnliche Besteuerung weiter ausgebildet und umgestaltet wird, also in den Fällen, welche die Regel bilden. Hier hat man gewöhnlich alte Realsteuern, die einmal der Staatscasse einen bestimmten Steuerertrag ergeben haben. Diesen kann oder will man nicht wohl fahren lassen. Da hier vielfach jene Abwälzungen und Steueramortisationen vorgekommen sein werden, so hat es auch sein Mißliches, die betreffenden Steuern zu ermäßigen, wenigstens wenn die Steuerobjecte und Subjecte nicht gleichzeitig durch andere analoge Steuern neu belastet werden. Auch in der reformirten Ertragsbesteuerung ist man daher genöthigt, sowohl im finanziellen Interesse, als um diesen thatsächlichen Abwälzungen der älteren Ertragsteuern Rechnung zu tragen, die Steuerfüße verschieden anzusetzen, namentlich höher für die Realsteuern. So richtig das principiell ist, so schwer ist es aber, nun gerade das richtige Maß der Erhöhung zu bestimmen (§ 50, 67, 75, 82). Die obige Forderung einer „Generalkatastrirung" aller Ertragsquellen müßte auch hierfür wieder erhoben werden, um wenigstens einigermaßen richtige Steuerfüße der einzelnen Steuern zu erhalten. Eine freilich nicht leicht zu erfüllende, aber in der hier genügenden annähernden Genauigkeit doch nicht unerfüllbare Forderung.

III. Die einzelnen directen Steuern.

Rau II. § 297—405; Stein II. 3—150, 316—340; Umpfenbach I. § 75—98; Hock, Abg. § 26—30; Pfeiffer, Staatseinnahmen II. 117—304; Leroy-Beaulieu I. ch. 5—8, 10; Schäffle, Steuerpolitik S. 294—356. Die Gesetzgebung der einzelnen Staaten und die Literatur darüber s. oben in § 23—28. Im Folgenden kann aus den Einzelbestimmungen der Gesetzgebung des Raumes wegen nur Einiges speciell citirt werden.

§ 47. Die folgende Darstellung muß sich auf die hauptsächlichen directen Steuern der Gegenwart in unseren Staaten beschränken. Nachstehendes Schema bringt dieselben zur Anschauung. Sie werden hier in der Reihenfolge desselben behandelt.

A. Ertragsteuern.
   1. Grundsteuer, einschließlich Waldsteuer.
   2. Gebäudesteuer.
   3. Capitalrentensteuer (Leihzinssteuer).
   4. Gewerbesteuer, nebst Bergwerksteuer.
   5. Lohn- und Besoldungsteuer oder Ertragsteuer von diesem und verwandtem persönlichen Erwerb (auch specielle Einkommensteuer genannt).

B. Personal- und Einkommensteuern.
   1. Kopf- und reine Personalsteuer.
   2. Classen- und eigentliche (allgemeine) Einkommensteuer.

C. Allgemeine Vermögensteuer.

Auf einzelne andere Steuern (Gefäll-, Eisenbahn-, Actiengesellschaftsteuer u. a. m.)

wird kurz in Verbindung mit der einer jeden nächstverwandten Hauptsteuer eingegangen werden.

A. Die Ertragsteuern.

1. Die Grundsteuer.

Außer der allgemeinen finanzwissenschaftlichen Literatur (bes. Rau II. § 301—338; Stein II. 15—60; Hock, öff. Abg. § 26, 27; Schäffle, Steuerpolit. S. 294—310, hier Reformvorschläge) und derjenigen über das Finanz- und Steuerwesen der einzelnen Länder (s. o.) ist hierfür auch die allgemeine nationalökonomische Literatur zu beachten, besonders die ausländische, welche die Steuern vielfach im Anhang zur polit. Oekonomie erörtert. S. Smith, wealth of nations, vol. V. ch. 2; Ricardo, principles, ch. 12; J. St. Mill, vol. V. ch. 3, § 2. Ferner die monographische Literatur über die geltenden Grundsteuerverfassungen und über Reformen darin, z. B. über Preußen: Kries, Vorschl. z. Regel. d. Grundsteuer, Berl. 1855; Mascher, Grundsteuerregelung in Pr., Potsd. 1862; Engel in d. Zeitschr. d. preuß. stat. Bur. 1866, 1867; über Oesterreich: Linden, Grundsteuerverfass. d. österr. Monarchie; Höfken, Ref. d. dir. Steuern in Oesterr., Wien 1860; über die französ. Grundsteuer in Els.-Lothr.: Joppen, 2 Schriften aus 1875 und 1878. Vocke, Besteuerung d. Landwirthschaft mit bes. Rücksicht auf Baiern, Tüb. Ztschr. Bd. 29 u. 30 (1873 u. 74). Ueber die Gesetzgebung s. o. § 23—28. Bes. wichtig auch für die Theorie ist die österr. (Hauptgesetz v. 23. März 1817, Ges. v. 24. Mai 1869, 28. März 1880), französ. (3. Novbr. 1798 oder 3. Frimaire VII., 15. Sept. 1807, 31. Juli 1821), neuerdings die preuß. (21. Mai 1861), k. sächs. (30. Oct. 1834, 9. Sept. 1843), baier. (15. Aug. 1828, 19. Mai 1881) bad. (7. Mai 1858). Die Grundsteuer ist practisch die wichtigste, technisch neben der Gewerbesteuer die schwierigste Ertragsteuer. Sie wird deshalb hier am eingehendsten behandelt. Einiges wiederholt sich bei den anderen Ertragsteuern, die daher mit Ausnahme der Gewerbesteuer kürzer besprochen werden können.

§ 48. a) Wesen und Umfang. Die Grundsteuer des modernen Ertragsteuersystems ist eine Steuer des Eigenthümers, bez. dauernden Nutznießers vom Ertrag (d. i. Reinertrag) seines Grund und Bodens als eines ertragsfähigen und regelmäßig auch Ertrag gebenden Objects, insbesondere des landwirthschaftlich benutzten oder so benutzbaren. In Betreff der genaueren Bestimmung dieses „Ertrags" weichen die Gesetze unter einander ab und lassen das wohl auch durch Benutzung allgemeiner und etwas mehrdeutiger Ausdrücke im Unklaren. Dieser Punct macht in der That principielle Schwierigkeiten (§ 48). Auch hinsichtlich des Umfangs der grundsteuerpflichtigen Grundstücke bestehen in der Gesetzgebung Verschiedenheiten. In einem wirklich rationell ausgebildeten Ertragsteuersystem läßt sich dieser Punct jedoch leichter erledigen.

α) Passend und in der Praxis auch regelmäßig wird der Umfang der Grundsteuer zunächst auf alles landwirthschaftlich benutzte Land erstreckt (Aecker, Wiesen, Weiden, Weinberge, Obstpflanzungen u. s. w., überhaupt Gärten, etwa, wie in Preußen, mit Ausschluß kleiner, nur der Gebäudesteuer mit unterworfenen Hausgärten). Weiter wird die Grundsteuer aber auszudehnen sein auf den ländlichen Vergnügungs- und Luxuszwecken dienenden Boden, Parks, Jagdgründe, ferner auf Wasserstücke (Seen, Teiche), dann auf Wald, für den die Grundsteuer jedoch mehrfach abweichend vom agrarischen Boden eingerichtet werden muß, so daß eventuell auch eine besondere Wald- (Grund-) Steuer neben der allgemeinen bestehen kann (§ 63).

Zweifelhafter und in der Praxis schwankender, wenn auch die Regel bildend, ist die Ausdehnung auf andere Grundstücke, so auf Arbeits-, Niederlageplätze, Steinbrüche, Sand-, Thongruben, Bergwerksgrundstücke u. dgl., die man auch statt durch die Grundsteuer durch die Gewerbe-, Bergwerksteuer mit treffen kann; fraglicher ferner die Ausdehnung auf Wege, Plätze, Höfe und sonstige städtische Gründe (Baustellen!), wo bei öffentlichen Wegen u. s. w. überhaupt keine Steuer angebracht (Preußen, Frankreich, Oesterreich u. a. m.), nur bei Privatwegen die agrarische Grundsteuer (in Frankreich selbst die Eisenbahndämme grundsteuerpflichtig), oder, in den Ortschaften selbst, ebenso wie für Höfe, Baustellen eine Berücksichtigung bei der Gebäudesteuer, auch wohl eine besondere „Baustellen-Steuer" zweckmäßig ist. Die Haustenne (area) selbst neben einer entwickelten Gebäudesteuer auch noch der Grundsteuer zu unterstellen (Frankreich, wo überhaupt die Gebäude allgemein, noch neben der Thür- und Fenstersteuer der Grundsteuer unterliegen, dagegen die Haustennen frei von Grundsteuer in Oesterreich, Preußen), erscheint nicht passend und führt nur zu Weitläufigkeiten oder Doppelbesteuerung. Auch die Grundstücke von Bergwerksanlagen können bloß durch die Bergwerksteuern besteuert werden, unterliegen aber auch wohl außerdem der Grundsteuer (Frankreich).

Der nicht land- und forstwirthschaftlich benutzte Boden wird dann etwa nach Maßgabe seiner allgemeinen Beschaffenheit und Ertragsfähigkeit (Häuser in Frankreich für Bodenfläche nach Höhe des besten Ackerlands, für den Bau selbst nach Miethwerth) oder nach Verhältniß des benachbarten Bodens (so die Bergwerks-Oberfläche in Frankreich) eingeschätzt, auch wohl (z. B. Luxusgärten u. dgl.) in die höchste Ertragsclasse in der Gemeinde gestellt (Frankreich). Ertragslose, selbst für jetzt ertragsunfähige Grundstücke sind nicht immer unbedingt steuerfrei. Die speciellsten Bestimmungen im französischen Recht.

β) Einerlei wie die Bemessungsbasis der Grundsteuern (Roh-, Reinertrag, Mischung zwischen beiden, Verkehrswerth u. s. w.) auch bestimmt sei (s. u. § 54 ff.), so ist das stete Ziel einer jeden Grundsteuer doch immer, einen Theil des einzelwirthschaftlichen Reinertrags, den der Boden abwirft oder wenigstens abwerfen kann, für den Staat u. s. w. in Anspruch zu nehmen. Dieser „Reinertrag" ist nicht bloß, wenn auch in zahlreichen Fällen thatsächlich wesentlich die reine (Differential-) Grundrente (Ricardos), wie denn die Grundsteuer regelmäßig alle, auch die schlechteste Classe Grundstücke trifft. Jener Reinertrag repräsentirt außerdem vielmehr eventuell auch Elemente landwirthschaftlichen Gewerbsgewinns (nebst Arbeitslohns) und Zinses aus dem im Boden fixirten, theilweise wohl selbst aus dem Betriebscapital, mit dem der Boden bearbeitet wird. Die Grundsteuergesetze lassen sich auf solche Unterscheidungen aber regelmäßig gar nicht ein, sondern bestimmen nur, wie zur Erhebung der Abgabe der steuerpflichtige Ertrag „festzustellen" ist. Hier läuft dann eine Fiction einer Art „natürlichen Reinertrags" des Objects als solchen unter, — ein mißlicher, angreifbarer Punct des ganzen Grundsteuersystems, auch noch da, wo die Grundsteuer als Repartitionsteuer eingerichtet ist.

Es wird so auch die richtige Stellung der Grundsteuer zu anderen Ertragsteuern, besonders zur Gewerbesteuer erschwert. Gewöhnlich ist der landwirthschaftliche Selbstbetrieb nicht noch einer weiteren Ertragsteuer (der Gewerbesteuer) unterworfen, sondern nur der Grundsteuer, während der Pachtbetrieb mitunter noch die Gewerbesteuer oder eine ähnliche zahlt. In solchen Bestimmungen liegt implicite die Annahme, daß der landwirthschaftliche Eigenthümer in der Grundsteuer auch seinen Gewerbsgewinn, Arbeitslohn und den Zins von seinem Geschäftscapital schon mit besteuert erhält.

Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen (Ges. v. 21. Mai 1861, § 3, Anweisung dazu § 1, 3): Ziel, die Ermittlung des Reinertrags in verhältnißmäßiger Gleichheit. Reinertrag: der nach Abzug der Bewirthschaftungskosten vom Rohertrag verbleibende Ueberschuß, welcher von den nutzbaren Liegenschaften nachhaltig erzielt werden kann. Ueber die Grundsätze bei der Abschätzung des Reinertrags der Liegenschaften s. die Anlage C zu der Anweisung. Voraussetzung gemeingewöhnlicher Bewirthschaftungsweise und Culturzustandes. — Baiern: Ges. v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881, § 2, 5: Grundst. eine directe Staatsauflage vom Grund und Boden. Maßstab der Besteuerung bei allen Grundstücken der aus deren Flächeninhalt und der nach ihrer natürlichen Ertragsfähigkeit erhobene mitteljährige Ertrag derselben (bei allen Culturarten nur das Hauptproduct). — Oesterreich: Ges. v. 24. Mai 1869, § 5, jetzt wie in Preußen. — Frankreich: Ges. v. 3. Frimaire VII, Art. 2, 3. Vertheilung der Steuer nach dem steuerpflichtigen Reinertrage. Dieser ist bei Feldern dasjenige, was dem Besitzer vom Bruttoertrage nach Abzug der Kosten für Bebauung, Aussaat, Ernte und Instandhaltung übrig bleibt.

Bei dieser Sachlage kommt dann Alles auf die näheren Bestimmungen der Elemente an, nach welchen die Grundsteuer bemessen werden soll. Daher sind hier entscheidend die Bestimmungen — und freilich practisch fast mehr noch die Ausführung derselben! — über die Ermittlung der Werthgrößen, regelmäßig des „Reinertrags", von welchen die Grundsteuer als Quotitätsteuer erhoben oder nach welchen sie als Repartitionsteuer vertheilt wird.

In dem jetzigen practischen Hauptfalle des „Reinertragkatasters" (§ 58) dreht sich daher Alles um die genaue Bestimmung, was als „Rohertrag" betrachtet und wie derselbe festgestellt, wie er in Geld-Rohertrag umgewandelt, was als „Bewirthschaftungs- und Gewinnungskosten" angesehen und wie diese Posten ermittelt und in Geld umgesetzt werden sollen. Ob die Größe, welche man so schließlich erhält, das darstellt, was der einzelne Grundbesitzer und Wirth wirklich seinen Reinertrag nennen kann, oder (da man grundsätzlich nach Durchschnittsverhältnissen geht, s. u.) auch nur das, was wirklich der „mittlere" bei gemeindeüblicher Betriebsweise sich ergebende „einzelwirthschaftliche Reinertrag" ist, das bleibt dabei ganz dahin gestellt und kümmert den Gesetzgeber und die Steuerverwaltung, welche nur nach einer leidlich gleichmäßigen Grund-

lage für eine Quotitätsteuer oder nach einem solchen Schlüssel für eine Repartitionsteuer suchen, gar nicht weiter.

Es ergiebt sich daraus, daß der wie immer ermittelte „Grundsteuer- oder Katastral-Reinertrag" stets eine fictive Größe ist, welche auch bei gleichen gesetzlichen Vorschriften für die einzelnen Grundstücke nur genau gleichwerthig ist, wenn genau das gleiche Verfahren bei ihrer Ermittlung stattfand (eine absolut überhaupt nicht zu erfüllende Bedingung); welche vollends bei verschiedener Gesetzgebung, daher zwischen verschiedenen Ländern niemals gleichwerthig ist; und welche endlich von dem wirklichen einzelwirthschaftlichen Reinertrag selbst zur Zeit der Anlegung des Katasters, vollends später und zeitlich und örtlich ganz verschieden abweicht. Diese Umstände machen die Grundsteuer wieder so wenig brauchbar für Gemeinwesen mit rasch wachsendem Bedarf.

Sie hindern auch eine genauere Vergleichbarkeit der Grundsteuern verschiedener Länder und ihrer Erträge unter einander und mit den anderen Ertragsteuern und deren Erträgen (s. folg. §).

§ 49. — b) Verhältnißmäßigkeit der Grundsteuer. Wie bei jeder Ertragsteuer liegen auch bei der Grundsteuer in dieser Hinsicht zwei Aufgaben vor: die Grundsteuer in richtiges Verhältniß zu den anderen Ertragsteuern (eventuell unter Berücksichtigung des Verhältnisses der gesammten übrigen, namentlich der Einkommensteuer), sodann die Grundsteuer der einzelnen steuerpflichtigen Objecte (und Subjecte) unter einander in richtiges Verhältniß zu bringen, d. h. sie gleichmäßig zu gestalten.

α) Die erste Aufgabe ist fast nirgends auch nur ernstlich versucht worden. Das bleibt ein entscheidender Mangel, auch wenn der lange geschichtliche Bestand der den neueren Grundsteuern vorangegangenen Steuern und die theilweise Abwälzung und Amortisation solcher Steuern für den jetzigen Pflichtigen (§ 44) berücksichtigt wird. Auch ungeachtet dieser Umstände und der Abweichung der Katastral- von den wirklichen Reinerträgen, welche ersteren von vornherein gewöhnlich erheblich und mit der Weiterentwicklung der Volkswirthschaft meist immer mehr hinter letzteren zurückstehen, ergiebt sich so, daß eine richtige Verhältnißmäßigkeit der Grundsteuer zu den anderen Ertragsteuern fehlt. In der Regel ist die Grundsteuer nach ihrem Steuerfuß auch den wirklichen Erträgen gegenüber höher und öfters erheblich höher als eine der anderen Ertragsteuern, mit Ausnahme mitunter der Gebäudesteuer. Darin liegt, weniger für den einzelnen Besitzer, der als neuer Erwerber die Grundsteuer eventuell amortisiren konnte, als für den gesammten ländlichen Grundbesitz eine bedenkliche Ueberlastung. Hier wäre eben jene oben (§ 46) erwähnte Generalkatastrirung aller hauptsächlichen Ertragsquellen zu verlangen, um danach die fehlende Verhältnißmäßigkeit herbeizuführen. Ein höheres Ausmaß der Grundsteuer wäre dabei nicht ausgeschlossen, aber es müßte nach rationellen Gesichtspuncten, u. A. auch nach dem historischen Charakter dieser Steuer, fest bestimmt, nicht rein nach Willkür angesetzt oder von früher her festgehalten werden (§ 50).

Principiell richtig ist daher das ältere und auch noch das neueste Vorgehen in Württemberg (§ 25), wo jetzt das Verhältniß der drei Ertragsteuern, der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer nach Quoten gesetzlich normirt wird. Ob die gewonnenen Anhaltspuncte für eine richtige Normirung ausreichen, muß ich dahin gestellt sein lassen. Riecke a. a. O.

Die nominellen Steuerfüße der Grundsteuern sind oft sehr hoch, aber auch die muthmaßlichen reellen, welche sich freilich nur ungefähr veranschlagen und im Durchschnitt vergleichen lassen und jedenfalls örtlich und zeitlich sehr ungleich sind, übertreffen gewöhnlich die nominellen und die vielfach ebenfalls niedrigeren reellen Steuerfüße der anderen Ertragsteuern und der als Ergänzung oder als Ersatz derselben dienenden Einkommensteuern erheblich. Z. B. in Preußen ist der Grundsteuerfuß nach der Reform von 1861 9.574, reell wohl vielfach zwischen 2—3—5—6 %, der Gebäudesteuerfuß nominell 4, wirklich am Anfang einer 15jährigen Revisionsperiode wohl oft nur 2—3 % und weniger, am Ende einer solchen, unter der meistens zutreffenden Annahme steigender Nutzungswerthe, noch weniger, der Steuerfuß bei der Classensteuer ca. ½—2½, reell, besonders bei den untersten und obersten Stufen wohl auch meist weniger, bei der Einkommen-

steuer an 3 %, bei großen, gewerblichen Renteneinkommen wahrscheinlich erheblich niedriger. In Oesterreich kamen bei den älteren und den provisorischen Katastern ganz verschiedene, z. Th. sehr hohe nominelle Grundsteuerfüße vor, z. B. bei dem censim. milan. bis auf 28.785 % im Ordin., 36.38 % mit Einkommensteuer-Drittelzuschlag. Das Ordinarium des stabilen Katasters war 16 %, mit Drittelzuschlag 21 1/3 %, später durch weitere Zuschläge auf 26 2/3 % gesteigert, was reell doch wohl auch neuerdings meist 10—12—14 % und mehr war; gleiche Sätze nur bei der Hauszinssteuer, die Hausklassen- und auch die Erwerbsteuer, in ihren Sätzen niedriger; bei der Einkommensteuer Normalsatz 5, später 10 %, so namentlich von Cl. II (Zinsen u. dgl.), reell jedenfalls auch oft weniger.

Die Höhe der Belastung des der Grundsteuer unterliegenden, d. h. doch großentheils des landwirthschaftlichen Ertrags, ergiebt der Vergleich der Steuererträge der Grund- und der anderen Ertrag- und Einkommensteuern. Die Willkür in den Ausmaßen und Quoten der einzelnen Ertragsteuern zeigt sich ferner deutlich aus den großen Verschiedenheiten dieser Quoten in verschiedenen Ländern, ohne daß dies durch entsprechende Verschiedenheiten in der Bedeutung der betreffenden Ertragsquellen genügend erklärt werden kann. So ergeben sich nach den letzten Etats (meist f. 1881) folgende absolute und relative Zahlen, wobei allerdings zu beachten ist, daß der Charakter und der Umfang der einzelnen Steuern, desselben oder ähnlichen Namens, besonders der Gewerbesteuer, der Einkommensteuer, auch der Grundsteuer (Ausdehnung mit auf Gebäude, Frankreich) mehrfach verschieden bestimmt ist:

Preußen:	Mill. M.	%	%
Grundst.	40.195	46.4	27.4
Gebäudest.	27.500	31.8	18.8
Gewerbest.	18.806	21.8	12.8
Summa	86.501	100	—
Classen- u. Einkommenst.	59.876	—	41.0
Summa	146.377	—	100

Baiern:	Mill. M.	%	%
Grundst.	11.461	60.6	51.3
Gebäudest.	3.522	18.6	15.7
Gewerbest.	3.939	20.8	17.6
Summa	18.923	100	—
Capitalst.	2.137	—	9.6
Spec. Einkst.	1.290	—	5.8
Summa	22.350	—	100

Westösterr.:	Mill. fl.	%	%
Grundst.	35.5	50.9	39.2
Gebäudest.	25.0	36.0	27.6
Erwerbst.	9.15	13.1	10.1
Summa	69.65	100	—
Einkst.	21.00	—	23.1
Summa	90.65	—	100.

Ungarn:	Mill. fl.	%	%
Grundst.	37.5	57.1	47.5
Gebäudest.	8.5	12.9	10.8
Erwerbst.	17.2	30.0	24.9
St. v. Gesellsch.	2.5		
Summa	65.7	100	—
Cap.- u. Rentenst.	3.5	—	16.8
Einkommenst.	9.76	—	
Summa	78.96	—	100

Frankreich:	Mill. Fr.	%	%
Grundst.	174.7	56.0	46.6
Thür- u. Fenstst.	43.1	13.8	11.5
Gewerbest.	94.2	30.2	25.3
Summa	312.0	100	—
Pers.- u. Wohnst.	62.5	—	16.6
Summa	374.5	—	100

Belgien:	Mill. Fr.	%
Grundst.	22.88	51.2
—	—	—
Gewerbest.	5.85	13.1
Summa	28.73	—
Personalst.	15.95	35.7
Summa	44.68	100

Die Personal- und Einkommensteuern der anderen Staaten lassen sich mit der preußischen allgemeinen Einkommensteuer natürlich nur theilweise vergleichen. Die Quoten stellten sich etwas anders, wenn man bei Preußen von dem jüngsten Erlaß (§ 23) bei der Classen- und Einkommensteuer, bei Frankreich von demjenigen bei der Gewerbesteuer (bez. von deren noch jetziger anomaler Höhe) absähe (§ 27). Aber trotz der beschränkten Vergleichbarkeit der nicht gleichwerthigen Kategorieen und Zahlen ist die Willkür der Vertheilung des Gesammtbetrags directer Besteuerung auf die einzelnen Steuern doch unverkennbar.

§ 50. Außer dem althistorischen Bestand der Grundbesteuerung überhaupt und der vielfachen thatsächlichen Abwälzung von Grundsteuern für die jetzigen Besitzer — Folge der Abrechnung am Capitalwerth der Grundstücke bei der Uebernahme (§ 44) und der Steigerung der Erträge seit den Katastrirungen — werden für ein höheres Ausmaß der Grundsteuer (wie etwa auch der Gebäudesteuer) gegenüber den anderen Ertrag- und den Einkommensteuern öfters noch zwei weitere Gründe geltend gemacht, von denen aber nur der erste eine wirkliche Berechtigung hat. Einmal, heißt es, die Grundsteuer könne und müsse sogar höher sein, weil dem Grund und Boden in fortschreitenden Gemeinwesen die öffent-

lichen Verwendungen des Staats und der Gemeinden u. s. w., besonders für Verkehrswesen u. dgl., in besonderem Maße zu Gute zu kommen und sich als „Conjuncturengewinne“, ohne specielle persönliche Leistung des Eigenthümers, in Renten und Werthsteigerungen des Bodens auf diesen gewissermaßen niederzuschlagen pflegten, was bei Mobiliareigenthum und persönlichem Einkommen in diesem Umfang und meist in dieser Weise überhaupt nicht stattfinde. Sodann wird wohl gesagt, die Grundsteuern würden in höheren Preisen der Bodenproducte auf deren Consumenten fortgewälzt, träfen also auf die Dauer nicht oder nicht ganz den Bodenbesitzer, der sie nur auslege, m. a. W. die Grundsteuer wirke hier wie eine Art indirecter Steuer.

Der erste Grund ist im Großen und Ganzen zutreffend. Wie sich a priori ableiten und durch die Erfahrung, die Statistik der Erträge und Grundstückswerthe, einigermaßen belegen läßt, steigen Renten und Werthe der Immobilien in der That meistens mit größerer Volksdichtigkeit und höherer wirthschaftlicher Entwicklung. Die öffentlichen Verwendungen des Staats und der Gemeinde kommen auch wirklich diesem Eigenthum besonders zu Gute. Insofern ist ein höheres Ausmaß der den Immobiliarbesitz auf die eine und die andere Weise treffenden Steuern allerdings principiell berechtigt und ein höherer Steuerfuß der Realsteuern ein an sich zulässiges Mittel zur Verwirklichung dieser höheren Besteuerung. Social- und volkswirthschaftspolitisch kann man sich hierfür auf die „Lehre von der Conjunctur“ und auf deren Consequenzen für die Steuerlehre und Steuerpolitik berufen, steuerpolitisch speciell auch auf das zweite der Steuervertheilungsprincipien, das „privatwirthschaftliche“ oder das Princip der Besteuerung „nach Leistung und Gegenleistung“ (oder „nach dem Interesse“), ein in solchen Fällen mit Recht zur Anwendung kommendes Princip.

Die tiefere Begründung ergiebt sich aus der socialökon. Function der Conjunctur, s. darüber Wagner, Grundl. 2. Aufl., § 76—81 und Verwerthung dieser Lehre in der Steuerlehre Wagner, Fin. II. S. 455, § 473—481, Anwendung auf d. Ertrag-, bes. Realsteuern in § 466. Ueber das privatwirthschaftliche Steuerprincip eb. § 418—424, wo in § 422 ebenfalls obige Consequenz für die Realsteuern begründet wird. Ueber Werth- und Rentensteigerung v. ländlichem Grundeigenthum s. u. A. „d. mittl. Kaufwerthe d. Ackerlands u. s. w. in Hessen“ v. Ewald, 1880, u. Beitr. z. Statist. Mecklenburgs, Bd. 9, Heft 3 u. 4, 1880.

Das richtige höhere Ausmaß der Grundsteuer in solchen Fällen zu bestimmen, macht aber wieder Schwierigkeit, weil jene Renten- und Werthsteigerung weder allgemein und überall noch gleichmäßig eintritt. Hier müßten wieder Specialuntersuchungen, d. i. entsprechende Katasterarbeiten vorangehen. Der allgemein und gleichmäßig gegen die anderen directen Steuern höhere Grund- (und Gebäude-) Steuerfuß ist daher mit obigen an sich richtigen Argumenten doch wieder nur bedingt zu rechtfertigen. Die Praxis verfährt hier bei der Normirung des Steuerfußes auch in diesem Puncte willkürlich.

Eine Fortwälzung der Grundsteuer durch Preiserhöhung auf die Consumenten ist im einen Falle theoretisch und practisch unmöglich, im anderen zwar theoretisch möglich, practisch, wie die Dinge liegen, gewöhnlich auch unmöglich. Ersteres, soweit die Grundsteuer eine reine Grund-Renten-Steuer (in Ricardo'schem Sinne); letzteres, soweit sie, wie meistens, eine allgemeine, auch den schlechtesten Boden an sich mit treffende ist. Denn hier ist die Voraussetzung der Fortwälzung, eine entsprechende gemeinsame Verminderung des Angebots, so gut wie nicht durchführbar, vollends bei entwickeltem Communicationswesen und freiem Verkehr im Inland und mit dem Ausland in Bodenproducten. Umgekehrt wird gerade die Grundsteuer zur Vermehrung des Capitals anspornen, um, bei der üblichen längeren Stabilität dieser Steuer, sie leichter tragen zu können. Auf diese Weise läßt sich also das höhere Ausmaß der Grundsteuer nicht rechtfertigen.

S. bes. Ricardo, princ. ch. 10, 12, wo die Fortwälzung der allgemeinen auch den schlechtesten Boden belastenden Grundsteuer in abstracto deducirt wird. Anders Rau II. § 302. Lassalle (indir. Steuern, S. 7, 97), auf Ricardo sich stützend, rechnet daher die Grundsteuer

sogar schlankweg zu den indirecten Steuern, ebenso die Gewerbesteuer, — mit Unrecht. Verwandte Auffassung bei Fürst Bismarck, nur die Fortwälzung hier als nicht durchzusetzen angenommen, die Steuer aber als Production vertheuernd angesehen, was bei fehlender Fortwälzung eben auf eine Besteuerung des ländl. Reinertrags hinausläuft.

§ 51. — β) Die zweite der in § 49 genannten Aufgaben, in Bezug auf die richtige Verhältnißmäßigkeit der einzelnen grundsteuerpflichtigen Steuerobjecte (und daher der Subjecte), ist es, welcher ältere und neuere Gesetzgeber ihre Bemühungen so gut wie allein zugewendet haben; leider, trotz des großen Aufwands von Arbeit, Scharfsinn, Kosten und Zeit, doch mit wenig genügendem Erfolge, wegen der inhärenten Schwierigkeiten der Aufgabe und der speciellen inneren Fehler der Ertragsbesteuerung (§ 42—46), was sich Alles bei der Grundsteuer und zumal in der modernen Beweglichkeit der technischen und der Verkehrsverhältnisse mit am meisten störend zeigt. Gerade die Grundsteuer mit ihren unvermeidlich nur von Zeit zu Zeit, oft für lange gar nicht revidirten Katastern unternimmt es hier gewissermaßen, einen Strom rascher Entwicklung im momentanen Querschnitt festhalten zu wollen.

Namentlich zwei allgemeine Puncte des Systems bedingen hier von vornherein, daß die erstrebte richtige Verhältnißmäßigkeit doch schon anfangs fehlt und später meistens immer mehr verschwindet. Nach dem Wesen der Objectbesteuerung wird das Ertragsobject vom Einkommensubject losgelöst (§ 42) und unabhängig von der Stellung im Gutsverband u. dgl. (s. u.) angenommen. Aber „das Einkommen aus landwirthschaftlich benutztem Boden ist bei Weitem abhängiger von den persönlichen Eigenschaften seines Bewirthschafters und von Begebenheiten, welche die Wirthschaftskosten (wofür eben die Stellung im Gutsverband so maßgebend ist), und die Fruchtpreise bestimmen, als von der Größe und Beschaffenheit des benutzten Raums“ (Hoffmann, L. v. d. Steuern S. 108, 40). Ferner wird, aus maßgebenden katastertechnischen Gründen (s. u.), von den ganz individuellen Verhältnissen der Ertragsgewinnung abgesehen, man hält sich an Durchschnittsverhältnisse (mittlere Jahre, einen bestimmten früheren längeren Zeitraum, gewöhnliche mittlere Technik, Betriebsart, Sorgfalt u. s. w.). Dadurch aber erreicht man doch nur, daß nun vollends die Kataster-Werthgrößen eigentlich nirgends oder nur zufällig einmal mit den wirklichen Werthgrößen übereinstimmen, — schon zur Zeit der Katastrirung nicht, später noch immer weniger. In den meisten Fällen treten dadurch für die einzelnen Steuerpflichtigen Begünstigungen, bisweilen auch Benachtheiligungen ein, immer aber wird statt des Ziels der ganzen großen Operation, der Erreichung gleichmäßiger Besteuerung das Gegentheil erreicht: Ungleichmäßigkeit der Grundsteuervertheilung, namentlich der untersten Vertheilung auf die einzelnen Objecte und Subjecte. Die verschiedenen Grundsteuer-Katastersysteme unterscheiden sich doch nur durch das Maß, in welchem sie von dem eigentlichen Ziele gleichmäßiger Steuervertheilung abweichen: nur ein sehr relativer Vorzug des einen vor den anderen ergiebt sich hier (§ 56 ff.).

§ 52. — c) Die Allgemeinheit der Grundsteuer und die Steuerfreiheiten.

Ein Specialfall der allgemeinen Frage, der sich nach dem Charakter der Grundsteuer eigenthümlich gestaltet. Rau II. § 316, Note a; Wagner, Fin. II. § 404, 416. Ueber Preußen: v. Rönne, Staatsr. 3. Aufl. II. 2. Abth. 631, 636; Mascher a. a. O. 132, 148.

In geschichtlicher Hinsicht sind hier vor allem die mehrfach bis in unsere Zeit hineinragenden Steuerfreiheiten des privilegirten, des geistlichen und mehr noch des adligen (ritterschaftlichen) Grundbesitzes wichtig. Namentlich die letzteren sind ein charakteristisches Beispiel für die Umbildung der ursprünglich nicht unberechtigten, „scheinbaren“ oder „nominellen“ in „wahre“ und insofern vom Standpuncte staatsbürgerlicher Gleichheit unberechtigte Steuerfreiheiten. Erstere waren wesentlich das Correlat einer compensirenden öffentlich-rechtlichen Gegenleistung, der Wehrdienstpflicht und wurden durch Fortfall dieser Gegenleistung zu solchen „wahren“ Freiheiten. Zum Theil schon früher vielfach deshalb angefochten, im Zeitalter des aufgeklärten Despotismus und Wohlfahrtsstaats theilweise vermindert, sind sie allgemein und grundsätzlich erst unter dem Einfluß der Ideen der staatsbürgerlichen Steuerepoche verworfen und schließlich bei uns beseitigt worden, zuletzt in Preußen durch die Gesetzgebung von 1861 (§ 23).

Ausnahme bilden noch die Domanialgrundstücke der ehemals reichsunmittelbaren Fürsten und Grafen (preuß. Ges. v. 21. Mai 1861, § 4).

Fraglich ist hier nur, ob in solchen Fällen eine Entschädigung aus Staatsmitteln für die Aufhebung der Steuerfreiheit gewährt werden soll. Hat letztere einmal lange bestanden, so

wird, selbst wenn ihre Rechtsbeständigkeit zweifelhaft und die Absicht ihrer Aufhebung von der gesetzgebenden Gewalt ausgesprochen worden ist (Preußen), doch in der Regel ein Einfluß auf den Verkehrswerth der steuerfreien (und ebenso der steuerermäßigten) Grundstücke anzunehmen, d. h. es wird dieser Werth eventuell bis um den Betrag der capitalisirten, sonst etwa zu tragenden Grundsteuer höher geworden sein. Die Auflegung der Steuer droht dann umgekehrt auch den Verkehrswerth der Grundstücke selbst entsprechend zu vermindern, wird also für den Besitzer pro tanto zu einer reellen Vermögensteuer. Erwägungen dieser Art haben bei uns meist zur Gewährung von Entschädigungen, vollständigen oder theilweisen, geführt. Und wenn auch nur im Fall wohlerworbenen Rechts durch Rechtsgründe, so kann dies Verfahren doch auch sonst durch Billigkeitsgründe unterstützt werden. In Preußen Entschädigung mit dem 20fachen bei speciellen Rechtstiteln, sonst mit dem 13⅓fachen.

Auch jetzt haben sich aber einzelne andere Grundsteuerfreiheiten noch erhalten, theils wegen der Zwecke, denen der Boden dient, wie bei Wegen, Plätzen, Kirchhöfen u. a. m. (s. o. § 48), bei kirchlichen, Schulanstalts- und Stiftungsgrundstücken (auch in Preußen), theils, meist damit zusammenfallend, wegen der Persönlichkeit des Eigenthümers, so für die dem öffentlichen Gebrauch bestimmten und den Selbstverwaltungskörpern gehörenden Grundstücke, ferner für die landwirthschaftlichen Domänen des Staats selbst.

Im letzteren Falle (österreich. Praxis im Unterschied von der preußischen) und ebenso bei den wirklich Ertrag gebenden, daher meistens bei den landwirthschaftlich benutzten oder benutzbaren Grundstücken der Kirchen, Schulen und Stiftungen wäre aber mindestens die rechnungsmäßige Durchführung der Grundsteuer durch die Bücher der Staatshaushaltsrechnung zu verlangen. Bei den Staatsdomänen erscheint sonst der Reinertrag um die unbezahlte Grundsteuer zu hoch. Bei den Kirchen u. s. w. ist der Erlaß der Grundsteuer eben pro tanto eine Dotation aus Staatsmitteln, die in den Einnahmen und Ausgaben des Staats erscheinen sollte.

§ 53. — d) Das steuerpflichtige Subject der Grundsteuer. Dies ist regelmäßig der Eigenthümer (doch auch der Usufructuar, der Emphyteuta), in Deutschland namentlich seit der Ablösungsgesetzgebung. Soweit das Grundeigenthum aber mit Reallasten belegt ist, hat der Eigenthümer dann mitunter ausdrücklich das Recht, dem Berechtigten bei den Entrichtungen die betreffende Quote der Steuer in Abzug zu bringen.

So noch im gen. baier. Ges. § 4 $^1/_{15}$. Früher, solange die Zehent- und andere Grundlasten auf dem bäuerlichen Besitz einen festen und erheblichen Ertragsantheil des Berechtigten (Grundherrn, Obereigenthümers) darstellten, hat man dies mehrfach auch im Steuerrecht berücksichtigt und von vornherein eine eigentliche Grund- und eine Gefäll- (oder Dominical-) Steuer unterschieden, auch demgemäß bei der Anlegung der Kataster selbst die Grundlasten speciell berücksichtigt. Hier war dann der Berechtigte auch der gleich zuerst für den Gefällertrag Steuerpflichtige. Für den belasteten Bauern lag darin ein größerer Schutz, als in der bloßen Gewährung jenes Rechts des Steuerabzugs oder in dem Hinweis auf Vereinbarung beider Theile über die Regelung der Steuerlast. Aber die Katastrirung der Grundgefälle war eine weitere schwierige und verwickelte, die Kosten vermehrende Operation. S. über diese Dinge bes. Rau II. § 308—310, 339—341.

Die neuere Gesetzgebung hat bei der Katastrirung jetzt öfters von der Berücksichtigung der Realgerechtigkeiten, Reallasten, Servituten ganz abgesehen (Preußen). Das Gleiche gilt von der Belastung des Grundbesitzes mit hypothekarischen Schulden, bei der ungeheueren heutigen Grundverschuldung ein besonders mißlicher Punct.

Nur ausnahmsweise wird hier dem Schuldner ein Recht eingeräumt, die Steuerquote bei der Zinszahlung in Anrechnung zu bringen, so darf der Einkommensteuerzuschlag von 1849 zu der österreichischen Grundsteuer mit 5 % dem Gläubiger in Anrechnung gebracht und Quittung dafür von diesem verlangt werden. Thatsächlich kommt das wohl nur sehr selten vor. Ob ähnliche Bestimmungen im englischen Recht (Einkommenst.) mehr erreichen, steht dahin. Technisch läßt sich die Sache auch nur dann einfach durchführen, wenn die Einheiten der Grundsteuerobjecte und der hypothekarisch verpfändeten Grundstücke genau übereinstimmen.

§. 54. — e) Veranlagung der Grundsteuer und Katasterwesen. Dies ist das Gebiet, auf dem sich die Thätigkeit der Verwaltung bei den modernen Grundsteuern vornemlich bewegt, — wo das eigentliche Steuerproblem practisch zu lösen ist. Die älteren Grundsteuern mit ihren rohen, unvollkommenen Katastern reichten hier nach der neueren Ansicht von der nothwendigen (wenigstens möglichsten) Gleichmäßigkeit der Steuervertheilung nicht mehr aus. In den älteren Katastern fehlten die Messungen oder waren ganz unzu-

länglich, man hielt sich an historische, rechtliche und technische Einheiten (wie die „Hufe", die Aussaat, das Gespann u. dgl.), die doch unter sich sehr ungleich waren, man unterschied höchstens einige Qualitätsclassen der Bodengüte, nach rohem Anschlag. Bei ziemlich gleichmäßiger Betriebstechnik und Intelligenz der Wirthe und bei mäßiger Besteuerung überhaupt genügte solches Verfahren noch allenfalls. Mit der Veränderung dieser Verhältnisse, der besseren Einsicht in die Grundsätze des Steuerwesens wurde es unhaltbar. Jene Reformen des 18. und besonders des 19. Jahrhunderts, seit 1815, gehen denn auch vor Allem darauf aus, bessere, womöglich „richtige" Kataster zu gewinnen: ein bei der steten Veränderung der maßgebenden Factoren freilich genügend, vollends für einige Zeitdauer, selbst mit allen Hilfsmitteln moderner Wissenschaft und Technik doch nicht zu lösendes Problem. Diese Einsicht hat sich jetzt immer mehr verbreitet, nach den wenig günstigen Erfahrungen auch mit den neueren Katastern. Mit deshalb die Tendenz, die Finanzbedürfnisse, welche die Grundsteuer nicht ausreichend befriedigen kann, mehr durch andere Steuern zu decken. Die Darstellung und Kritik der Grundsteuerkataster hat daher jetzt vielleicht schon mehr nur noch historischen als actuellen Werth.

In Betracht kommen hier nun für die Grundsteuer die oben § 33 unterschiedenen Kataster: jene drei „Paare" des Parcellar- und Guts-, des Ertrags- und Werths-, des Einschätzungs- und Abschätzungskatasters.

Allen gemeinsame Operationen sind die Vermessung des Bodens, dann, bei dem üblichen System des Einschätzungs- oder Classenkatasters, die Classification oder Classenbildung der Grundstücke mit Auffindung von Typen und die Classirung oder die Einschätzung allen Bodens (nach diesen Typen) in die Classen. Nach dem Specialsystem der Katastrirung gestaltet sich aber die Durchführung dieser Operationen mannigfach verschieden, ein Umstand, welcher für die Wahl des Katasters mit zu berücksichtigen ist.

Es handelt sich hier um ein großes, schwer übersehbares Detail der Bestimmungen, das in den Gesetzen nur theilweise in den Grundzügen, in voller Ausführlichkeit erst in den „Anweisungen", „Instructionen" und Ausführungs-Verordnungen enthalten ist. Auf dieses Detail hier einzugehen, ist weder möglich noch nothwendig. Das Folgende muß sich auf die Darstellung einiger Hauptgrundsätze und practisch wichtiger Puncte beschränken und die Kritik vornehmlich eine Vergleichung der Vorzüge und Mängel jener Katasterpaare liefern. S. für Einzelnes die Specialliteratur, von den Lehrbüchern bes. Rau.

§ 55. — α) Die Vermessung des Bodens für die Grundsteuer kann sich passend an die bereits sonst vorhandene Landesvermessung anschließen oder besonders neu vorgenommen werden. Letzteres Verfahren steigert die Kosten sehr. Fehlen genügende Landesvermessungen, so rechtfertigt sich eine genaue neue Vermessung aber um so mehr, als sie zugleich wichtigen anderen Zwecken der Staatsverwaltung, ferner zur Sicherung der Grundeigenthums- und hypothekarischen Creditverhältnisse dient.

Kann man für die Grundsteuer-Katastrirung hinlänglich zuverlässige andere Vermessungen und Karten benutzen, wie sie in größerem Umfange die Regelung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, die Gemeinheitstheilungen und Zusammenlegungen der Grundstücke u. dgl., zum Theil schon vor der Katastrirung ergeben haben, so vereinfacht sich die Aufgabe für letzteren Zweck sehr, läßt sich viel schneller durchführen und macht erheblich weniger Kosten (Preußen). Von den gesammten Katasterkosten bilden sonst die Vermessungskosten die stärkste Quote. In Preußen hat man bei der Katastrirung von 1861—65 nur für 15 % des Landes Neuvermessung vorgenommen. In den östlichen Provinzen ergab sich für den Morgen Land 17.4 Pfennig (12 auf den Groschen) von 33.6 Gesammtkosten, in den westlichen Provinzen von 1828—34 dagegen 50.6 von 82.1 im Ganzen; im K. Sachsen 48 von 62.5 (1835—43); in den nach dem System des Parcellarkatasters von 1817 in Oesterreich katastrirten Provinzen (1817—56) 38 von 59.6 Pfennig. S. Engel, preuß. stat. Zeitschr. 1866, S. 24 ff.

Ein wirklich vollkommen genaues Ergebniß liefert nur die umfassende Triangulirung und trigonometrische Aufnahme des ganzen Landes. Wenigstens bei stark zersplittertem Grundbesitz und bunter Gemengelage (Parcellirung der Besitzungen und zugleich verschiedenste örtliche Lage der zu einer Besitzeinheit gehörenden Parcellen)

genügt die bloße Aufnahme der Gemeinde-Gemarkungen und selbst der Flurabtheilungen (Kämpe, Gewanne) und Flächen der Culturarten noch nicht zur Erzielung der erforderlichen Genauigkeit. Man muß vielmehr bis zur Vermessung der einzelnen Parcellen selbst schreiten. Das steigert freilich Mühe und Kosten sehr. Die Verschiedenheit der Katastrirungskosten, auch abgesehen vom Katastersystem, erklärt sich zum Theil aus der mehr oder weniger weitgehenden Bodenparcellirung des betreffenden Landes. Bei dem Parcellarkataster ist diese Nöthigung, bis zur Parcellenvermessung zu schreiten, eine Consequenz des Systems, die bei der Vergleichung zu beachten ist und wegen der Vermehrung von Mühe und Kosten ein Moment bildet, das gegen das System spricht, — wenigstens da, wo die Parcellenvermessung bei einem anderen System vermieden werden könnte.

§ 56. — β) Roh- oder Reinertragskatastrirung? Fast alle modernen Katastersysteme, einerlei wie sie sonst von einander abweichen, bezielen direct (wie der eigentliche Ertragskataster) oder indirect (wie der Werthkataster) eine Ermittlung des Reinertrags als Grundlage der Vertheilung der Grundsteuer. Das ist auch principiell das richtige, freilich auch das viel schwierigere und deshalb allerdings in den Resultaten unsicherere Verfahren. Die Rohertragskatastrirung hat nur Werth als vorbereitende Operation der Reinertragskatastrirung. Die Besteuerung unmittelbar nach dem Rohertrage hat dieselben schweren Mängel wie die verwandte Maßregel der Zehenterhebung. Es genügt auch nicht, wenn gewisse Posten der Gewinnungskosten (Aussaat, Baiern) vom Rohertrag abgezogen werden und, zum Zweck einer gewissen Ausgleichung, etwa nur der Hauptertrag (Hauptproduct, Baiern) berücksichtigt wird. Auch hier bleibt eine solche Besteuerung doch noch ganz ungleichmäßig, weil das Verhältniß des Rohertrags zum Reinertrag nach den verschiedensten Umständen ein ganz verschiedenes ist, so nach den Culturarten (viel günstiger bei Wiesen als bei Ackerland, bei Kornland meist günstiger als bei Handelsgewächsbau und Weinbau), der Bodengüte, dem Wirthschaftssystem (ungünstiger im Allgemeinen bei intensiverem Anbau), der Höhenlage, dem Ortsklima u. a. m.

Ein Theil dieser Umstände läßt sich zwar durch verschiedene Normirung des Steuerfußes (Josefin. Kataster, bei den Culturarten), aber doch auch nur wieder ganz willkürlich berücksichtigen, nach bloßen „Erwägungen", die wohl die angemessene Richtung der Bewegung des Steuerfußes, aber nicht die Höhe desselben richtig treffen können. Beispiele sind der Josefin. Grundsteuerkataster in Oesterreich, auch der neuere baierische noch. S. darüber Helferich, Tüb. Zeitschr. B. 29, 312 ff.; Vocke, ebendas. B. 29 u. 30; Rau II. § 326, 327. Bair. Grundsteuerges. § 5: Erhebung des mitteljähr. Ertrags nach der „natürlichen Ertragsfähigkeit" der Grundstücke; bei allen Culturarten dieser Ertrag nur im Hauptproduct bestehend, so z. B. bei Aeckern mitteljähr. Körnerertrag nach Abzug der Aussaat und unter Freibelassung des Strohs, der Früchte, der Brache, der Weide und allen sonstigen ökonomischen Nebennutzungen. Die Daten der neueren Kataster gestatten es, die Fehler des Rohertragskatasters annähernd genau zur Ziffer zu bringen. S. auch Engel in d. preuß. stat. Zeitschr. 1867, S. 140.

So haben wir es im Folgenden nur mit Reinertragskatastrirung zu thun. Das regelmäßig verbreitete System ist hier: Parcellar-, Ertrags- und Einschätzungs- (Classen-) Kataster, welches nun in seinen einzelnen Gliedern mit den betreffenden anderen Katastern, Guts-, Werth- und Abschätzungskataster zu vergleichen ist.

§ 57. — γ) Parcellar- oder Gutskataster?

S. bes. Hock, öff. Abgab. § 26; Rau § 328 ff.

Bei jenem wird das Grundstück (die Parcelle) grundsätzlich aus der Stellung im Gutsverbande oder zum Eigenthümer und zur Wirthschaft herausgelöst, die Eigenthumsverhältnisse bleiben im Allgemeinen unberücksichtigt, ebenso der wirthschaftliche Zusammenhang zu einer Eigenthums- und Bewirthschaftungseinheit. Das Grundstück ist nur ein so und so großes Stück Land in landwirthschaftlicher Benützung, von der und der Culturart und Bodengüte (Classe).

So z. B. wörtlich in d. preuß. „Anweisung" beim Ges. v. 21. Mai 1861, § 3, 4, im österreich. Ges. v. 24. Mai 1869, § 5.

Allein gerade hierbei werden mehr oder weniger entscheidende Factoren für den Reinertrag der Parcelle grundsätzlich vernachlässigt, — Factoren, welche oft ebenso oder noch mehr als Größe, Art und Güte des Grundstücks den wirklichen Reinertrag bestimmen.

So: die Zugehörigkeit einer Parcelle zu Gütern verschiedener Größe (Groß-, Mittel-, Kleingüter) beeinflußt den Reinertrag der Parcelle stark. Eine Berücksichtigung dieses Umstands ist zwar nicht ganz ausgeschlossen, aber führt doch nur zu neuer Willkür und zur Abweichung der Katasterwerthe von den wirklichen (Annahme mittlerer Größen, Frankreich). — Die örtliche Lage einer Parcelle zum Wirthschaftshof ist nach v. Thünens classischen Untersuchungen einer der wichtigsten Puncte für die Höhe des Reinertrags (event. für dessen Verschwinden oder Negativwerden). Dieser Punct wird gewöhnlich ganz vernachlässigt. Seine Berücksichtigung (k. sächs. Kataster) ist zwar möglich, aber ohne die größten Mühen und Kosten nicht richtig zu erzielen. Man wird sich mit Schätzungen begnügen müssen, die ein neues Element der Willkür in das Werk bringen. — Die gut arrondirte und die zerstreute Lage der zu einer Besitz- und Wirthschaftseinheit gehörenden Parcellen ist ebenfalls von größtem Einfluß, je nach dem Grade der Zerstreuung verschieden. Die Nichtbeachtung dieses Umstands ist ein principieller Fehler, die Beachtung sehr schwierig und wieder zu willkürlichen Bestimmungen führend. Die Persönlichkeit des Eigenthümers und Wirths (§ 51) (seine technische Fähigkeit, Vermögenslage, Credit, das von ihm gewählte Betriebsystem u. s. w.) ist vielleicht von allen Factoren der entscheidendste; sie bleibt ganz unbeachtet.

Alle diese Mängel erklären das wenig befriedigende Ergebniß der neueren Kataster, welche meistens Parcellarkataster, mit mehr oder weniger strenger Folgerichtigkeit, sind. Das Verdict einzelner Theoretiker (Hoffmann) über die Grundsteuer trifft zumeist den Parcellarkataster. Insofern verdiente principiell der Gutskataster den Vorzug, — wenn nicht auch ihm schwere Mängel anhingen.

Bei unmittelbarer (d. h. nicht aus dem Parcellarkataster heraus erfolgender) Anlegung eines solchen müßte man sich entweder an Kauf- und Pachtpreise halten, welche Thatsachen aber gerade hier nicht genügten, um eine richtige Grundlage für die Vertheilung der Grundsteuer zu erlangen, oder besondere Ertragsanschläge (Taxationen) gleich für die ganzen „Güter" machen: eine unüberwältigbare Arbeit, mit unsicherstem Ergebniß. Die Besitz- und Wirthschaftseinheit „Gut" ist ferner etwas mehr oder weniger Zufälliges und bei Freiheit des Grundeigenthums etwas Veränderliches. Namentlich wird der Gesammtreinertrag durch Zutritt oder Austritt einer Parcelle zu und aus dem Gutsverband mit verändert, je nach der örtlichen Lage, Größe, Culturart, Güte der Parcelle wieder sehr verschieden.

Diesen verschiedenen Schwierigkeiten und Bedenken gegen beide Kataster begegnet man wohl noch am besten, wenn man die Thatsachen des Parcellarkatasters nur als Elemente benutzt, um daraus einen Gutskataster zu construiren und mit Hilfe dieses alsdann eventuell zu einer einkommensteuerartigen Gestaltung der Grundsteuer zu gelangen, wie dies unten (§ 65) dargelegt wird.

§ 58. — δ) Ertrags- oder Werthkataster?

Die Werth- oder Verkehrswerthkatastrirung ist das ältere, einfachere Verfahren, das in der Praxis jetzt nur die seltene Ausnahme bildet (Tirol, Nassau, Baden), aber gegenüber der großen Künstlichkeit und dem zweifelhaften Ergebniß der Ertragskatastrirung neuerdings mitunter wieder mehr empfohlen wurde (österr. wieder verlass. Reformplan v. 1860 ff.)

Rau II. § 321—325; Höffken, Ref. d. dir. Steuer in Oesterreich, darüber A. Wagner in d. Gött. Gel.-Anz. 1860, S. 2028 ff.; Hock a. a. O. — Bes. die bad. Gesetzgeb. (§ 25) zu beachten, mit wenigstens nicht schlechteren Erfolgen als das andere System, aber freilich ein Experiment nur in einem kleinen, relativ homogenen Lande.

Beim Werthkataster hält man sich an wirkliche Thatsachen des Verkehrs, namentlich an die Kaufpreise und an unmittelbare Schätzungen nach diesen, daneben zur Ergänzung an die Pachtpreise, erst in Ermangelung solcher Thatsachen sucht und berechnet man auch hier unmittelbar den Ertrag. Im Ganzen das umgekehrte Verfahren befolgt man beim Ertragskataster, wo Pacht- und Kaufpreise zum Schluß etwa mit zum Vergleich genommen werden und als Correctiv dienen.

Aus dem Verkehrswerth wird dann dort der Ertrag unter Zugrundelegung eines bestimmten

Zinsfußes gebildet, — eine Fiction, welche übrigens bei dem System der nominellen Capitalwerthbesteuerung nicht unbedingt technisch durchgeführt werden muß (Baden). Doch muß man auch in diesem Falle für die richtige Normirung der Höhe des Steuerfußes der Grundsteuer, besonders beim Quotitätsystem, von einem gewissen Durchschnittsverhältniß zwischen Werth und Ertrag ausgehen.

Neben dieser Schwierigkeit, die bei der zeitlichen und örtlichen Veränderlichkeit des Zinsfußes nicht leicht zu lösen ist, sind es besonders zwei Umstände, welche die Brauchbarkeit des Werthkatasters beeinträchtigen. Einmal die Aufstellung einer genügenden Anzahl von Kaufpreisen aus nicht zu langer Zeit, da sich sonst, zumal heutzutage (Verkehrswesen!) die Verhältnisse zu sehr ändern und die Preise sich nicht vergleichen lassen (Baden: im Ges. von 1858, Preise von 1828—47, also aus dem Beginn der Eisenbahnzeit und zum Theil noch vor der Gründung des Zollvereins!). Sodann die schwierige Ausscheidung zufälliger Momente aus den Preisen. Hier üben persönliche Verhältnisse des Käufers und Verkäufers, der rechtliche Charakter des Eigenthums, die Zugehörigkeit zu Groß-, Mittel- oder Kleingütern, Zeit- und Ortsverhältnisse mancherlei Art, Zinsfußdifferenzen u. s. w. so viele Einflüsse aus, daß man schwer den normalen vom anomalen Preise scheidet. Preise z. B. bei der Erbesübernahme sind meist wieder nicht die normalen. Da auch die Pachtpreise ähnlich allen möglichen zufälligen Einflüssen unterliegen, bieten sie nicht immer ein brauchbares Correctiv.

Aber wenn man auch alle diese Fehlerquellen hoch anschlägt, es ist doch fraglich, ob sie ebenso nachtheilig für das Endergebniß sind, als die Menge Fehlerquellen und willkürlichster Abstractionen und Fictionen, welche bei dem anderen System der künstlichen Ertragsermittlung ebenfalls unvermeidlich vorkommen. Auch ist der Werthkataster rascher und wohlfeiler durchzuführen. Den beiden gerügten Uebelständen begegnet man bei demselben wohl ferner mit leidlichem Erfolge durch die Wahl des Classenkatasters, wo gerade hier manche Schwierigkeiten fortfallen oder sich doch erheblich vermindern.

So bes. in Baden. S. d. Gesetz. Das Verfahren ist dann im Princip und großentheils auch in der Ausführung dasselbe wie beim Ertrags-Classenkataster, für den es im Folgenden (§ 60) hier allein dargelegt werden kann. Rau II. § 324, ein Anhänger des anderen Systems, urtheilt über das badische doch: „unter diesen Bedingungen (Classenkatastrirung u. s. w.) vermag das beschriebene Verfahren, welches sich zugleich durch seine Kürze empfiehlt, ziemlich viel zu leisten, obwohl es immer sehr schwer ist, die den Kaufpreisen als Hauptgrundlage anklebenden Unvollkommenheiten zu beseitigen". Gewiß! Nur ist das bei dem anderen System in Bezug auf die ihm anklebenden Mängel vielleicht noch schwerer!

Beim Ertragskataster operirt man nemlich mit so vielen Factoren, welche schwer richtig zu ermitteln sind, muß soviele mehr oder weniger willkürliche Hypothesen machen und den Dingen schließlich doch ziemlich Gewalt anthun, daß das überaus künstliche Werk oft vollends und fast mit Nothwendigkeit kein Spiegelbild der Wirklichkeit ist, wie man doch verlangen sollte (§ 60 ff.).

§ 59. — ε) Abschätzungs- oder Einschätzungs(Classen)kataster?

Die individuelle Abschätzung eines jeden Grundsteuerobjects (Parcelle, Gut, nach Ertrag oder Werth) entspricht zwar der Anforderung, daß im Kataster nicht fictive, sondern wirkliche Werthgrößen stehen sollen, mehr als die Classenkatastrirung. Aber während sie bei einem großen Theil der der Gebäudesteuer unterworfenen Gebäude (§ 69) wohl den Vorzug vor dem anderen System verdient, ist dies bei der Grundsteuer kaum der Fall.

Nicht nur ist die Abschätzung hier schwieriger, langwieriger und kostspieliger, sie ist auch unvermeidlich noch viel ungleichmäßiger, weil noch viel reicher an Fehlerquellen, als das andere Verfahren. Auch kommen dabei zufällige, vorübergehende Einflüsse auf den Ertrag oder Werth noch mehr zum Vorschein, ohne sich einfach und rationell ausmerzen zu lassen.

Bei dem jetzt allgemein befolgten Classenkataster vereinfacht, beschleunigt und verwohlfeilt sich die ganze Operation erheblich. Manche Fehler schaden weniger, weil sie in einer Richtung liegen, z. B. wenn die Type nicht ganz richtig bestimmt oder classirt ist und danach die verglichenen Grundstücke auch nicht (Hock). Die Revisionen werden erleichtert u. a. m. Daß freilich damit dem Classenkataster doch nur ein durchaus relativer practischer Vorzug eingeräumt wird, und auch die Ergebnisse dieses Katasters im Grunde recht mangelhaft bleiben, zeigt sich aus dem Folgenden nur zu deutlich.

§ 60. — ζ) Die Durchführung der Parcellar- und Ertragskatastrirung nach dem Einschätzungssystem.

Diese die große Regel bildende Methode der Herstellung des Katasters für die Grundsteuer

wird im Einzelnen wieder mehrfach verschieden gestaltet, aber die Grundzüge über die wichtigeren Puncte stimmen doch überein, und müssen dies, wenn einmal das Princip angenommen ist, auch nothwendig. Man kann namentlich eine genauere, mehr bis ins Kleine und Einzelnste gehende, aber auch langwierige Katastrirungsmethode und eine flüchtigere, über das Kleine mehr hinweggehende und es generell behandelnde, aber rascher zu Ende kommende Methode unterscheiden. Jene findet sich in mehreren kleinen Staaten, von etwas größeren u. A. in den preußischen Rheinlanden, im K. Sachsen, dann in Frankreich, auch im System des stabilen Parcellarkatasters (1817) Oesterreichs, die zweite in Preußen (1861—65), dann neuerdings auch eigentlich bei dem rascheren Abschluß des Katasterwerks in Oesterreich (1869 ff.). Im Folgenden wird namentlich nach dem preußischen System dargestellt. Wegen der grundsätzlichen Verschiedenheit (Werthkataster) ist die Vergleichung der badischen Katastrirung von Interesse, wofür hier aber auf die dortige Gesetzgebung verwiesen werden muß. — Rau II. § 332.

Die wesentlichsten Puncte betreffen: 1) die Organisation und Function der Katastrirungsbehörden, bez. Commissionen, 2) die vorbereitenden Arbeiten, 3) die Vermessung, 4) die Classification, Ertragsermittlung und Typenaufstellung, 5) die Classirung oder Einschätzung, 6) die Prüfung, Erledigung der Reclamationen und die endgiltige Feststellung des Katasters, 7) die Evidenzhaltung (Fortführung) des Katasters, 8) die Revision desselben.

(1) Die Organisation der Katasterbehörden wird sich überall etwas an diejenige der allgemeinen Landesverwaltung anlehnen, also entsprechende Verschiedenheiten zeigen, besonders in ihrer territorialen Ausdehnung. Ein allgemeiner Grundsatz in unserer Zeit ist, für eine organische Vertretung der Bevölkerung selbst bei den Arbeiten, den Schätzungen, Prüfungen, Reclamationserledigungen u. s. w. zu sorgen, wo dann wieder das Einzelne sich nach der Landes-, Provincial-, Kreis-, Gemeindeverfassung richtet. Daher werden für die verschiedenen Aufgaben gewöhnlich eigene Commissionen in bestimmter Rangordnung und Competenz (eventuell für Einiges einen Instanzenzug bildend) errichtet, in welchen neben Vertretern des Staats-, des Verwaltungs- und speciell etwa des Finanzinteresses ernannte oder erwählte Vertreter aus den verschiedenen höheren und niederen Repräsentationsorganen oder auch sonst aus der Bevölkerung (Sachverständige, Ortskundige) fungiren. Dadurch soll Sachkunde, Sorgfalt, Unparteilichkeit, Vertretung der berechtigten Interessen der Betheiligten, Gleichmäßigkeit der Arbeiten u. s. w. möglichst verbürgt und auch im Volke selbst die Ueberzeugung erweckt werden, daß streng gesetzmäßig, gerecht und richtig verfahren wird.

Als Beispiel kann die preußische Einrichtung dieser Commissionen dienen (Anweisung z. Ges. v. 21. Mai 1861, § 9—17). Die obere Leitung des Abschätzungsgeschäfts führt der Finanzminister. — Unter ihm 4 Generalcommissare, 1 für je 2 Provinzen, zur Ueberwachung der Arbeiten, besonders zur Herbeiführung gleichmäßiger Resultate. — Dann im Finanzministerium eine Centralcommission, Vorsitzender der Minister, Mitglieder die 4 Generalcommissare, 4 vom Minister berufene Sachverständige und je 2 Vertreter jeder Provinz, 1 vom Herrenhaus, 1 vom Abgeordnetenhaus erwählt. Diese Commission stellt den Classificationstarif fest, und endgiltig die Abschätzungsresultate. — In jedem Regierungsbezirk (also Abtheil. der Provinz) ein vom Finanzminister beauftragter Bezirkscommissar zur oberen Leitung des Geschäfts hier. Unter dessen Vorsitz in jedem Regierungsbezirk eine Bezirkscommission, deren Mitglieder zur Hälfte vom Provinziallandtag, zur anderen auf Vorschlag des Bezirkscommissars vom Finanzminister berufen. Diese Commission hat hier verschiedene Mitwirkungs- und Prüfungspflichten und die Aufgabe, wiederum besonders für Gleichmäßigkeit der Abschätzung zu sorgen. — In jedem Kreise ein Veranlagungscommissar, auf Vorschlag des Bezirkscommissars vom Finanzminister ernannt. Neben ihm eine Veranlagungscommission, zur Hälfte von den Kreisständen, zur anderen vom Bezirkscommissar auf Vorschlag des Veranlagungscommissars berufen, zur Leitung des Abschätzungswerks im Kreise. — Für die Einschätzung der Liegenschaften selbst wird der Kreis weiter in Einschätzungsbezirke zerlegt, wo dann 2 Deputirte der Veranlagungscommission die Arbeit ausführen. — In Oesterreich ähnlich eine Centralcommission, in den Kronländern Centralinspectoren; jene aus 36 Mitgliedern (12 vom Finanzminister ernannt, einschließlich der Centralinspectoren, 6 Mitglieder des Herren-, 18 des Abgeordnetenhauses, in bestimmter Vertheilung auf die Provinzen), dann Landes-, Reclamations- und Bezirksschätzungscommissionen (Ges. v. 24. Mai 1869, § 7 ff., v. 6. April 1879, 28. März 1880). — In Baden ähnlich. Neben einem Bezirkscommissar 4 beeidigte Schätzer, in Gemeindemarkungen je 2 aus der Gemeinde und je 2 aus einer anderen Nachbargemeinde. Ges. v. 1858.

(2) Zu den vorbereitenden Arbeiten gehören u. A. Kundmachungen an Publicum und Behörden, die Arbeiten zu unterstützen, Materialien beizustellen, ferner eigene Sammlungen von Materialien durch die betr. Commissare, Anfertigung geographisch-statist. Kreisbeschreibungen.

(3) Zu den Vermessungsarbeiten werden amtliche Geometer bereitgestellt (s. o. § 55).

§ 61. — (4) Für die Classification wird regelmäßig bestimmt, welche Culturarten (z. B. in Preußen: Ackerland, Gärten (incl. Wein), Wiesen, Weiden, Holzungen, Wasserstücke,

Oedland; in Oesterreich: Aecker, Wiesen, Gärten, Weingärten, Hutweiden, Alpen, Waldungen, Seen — Sümpfe — Teiche, Parificationsland [d. i. Land, welches durch eine andere Benutzung der Urproduction entzogen ist, wie Kalk-, Sand-, Kies-, Mergel-, Torf-, Thongruben, Privatwege, Steinbrüche, gewisse Bergwerksflächen u. v. a. m.], unproductives Land; in Baden: Gartenland, Aecker, Wiesen, Weinberge, Kastanienpflanzungen, Reutfelder, Weiden [aparte Waldsteuer]), — ferner, wie viel Bonitätsclassen (in Preußen und Oesterreich höchstens 8, in Baden dgl. 6) im Schätzungsbezirke (in Preußen: Kreis oder Abtheilung des Kreises) unterschieden werden sollen oder dürfen. Darauf werden im Schätzungsbezirk die Culturarten und Bonitätsclassen ermittelt und (wie in Preußen im Anhalt an die dem Gesetze beigefügte allgemeine Classificationsscala) für die Flächeneinheit (Morgen, Hectare) jeder Culturart und Classe derjenige Tarifsatz der Scala bestimmt, welchem der ermittelte Ertrag gleich oder am nächsten kommt. — Für jede Classe werden ferner passende Normal- oder Mustergrundstücke (Typen) gewählt, welche bei der Einschätzung der übrigen Liegenschaften zum Vergleich dienen. — Nach welchen Grundsätzen der Reinertrag ermittelt und wie zu dem Zweck zu verfahren ist, findet sich ebenfalls genau angegeben. Das schon besprochene Princip ist, mittlere Verhältnisse, der Bewirthschaftung und Technik u. s. w. für eine als normal anzunehmende längere Periode von Jahren festzustellen. Hier kann dann ein genaueres und generelleres Abschätzungsverfahren stattfinden (s. Anl. C zur preuß. Anweisung). Im ersten Fall handelt es sich um genaue Ermittlung des Natural-Rohertrags, wo dann anzugeben, was alles zu demselben gerechnet werden soll, ob und inwieweit neben den Hauptproducten Brachfrüchte, Handelsgewächse, neben der gewöhnlichen (meist Dreifelder-) Wirthschaft, Fruchtwechselwirthschaft u. dgl. zu berücksichtigen sei; sodann sind die Kosten genau zu veranschlagen, wo wiederum anzugeben, was als solche zu berechnen (Zinsen vom Anlagecapital z. B. nicht, Gewerbsgewinn auch nicht, Transportkosten zum Marktort eventuell, dagegen Arbeitslöhne regelmäßig; beim Selbstbetrieb geht daher von den Kosten ein Haupttheil, der das eigentliche Einkommen des Bauern bildet, ab, so daß die Grundsteuer hier pro tanto das Einkommen des Selbstwirths nicht trifft). Hierbei werden die herausgerechneten Kostensätze aber wohl durch gesetzliche Grenzbestimmungen über Minima und Maxima der Kostenprocente vom Rohertrag, verschieden nach den Culturarten, in ihrer practischen Tragweite für die Katasterwerthe eingeschränkt (österr. Kat. v. 1817): principwidrig, aber practisch nicht immer vermeidlich, freilich ein Argument gegen das ganze Verfahren. Gerade dieser Punct der Kostenermittlung ist vielleicht der mißlichste von allen und schließt stets viel Willkürliches ein. Bei dem generelleren Verfahren (Preußen) wird eine specielle Reinertragsberechnung möglichst vermieden und mehr nach allgemeinen „Erwägungen", für welche die Instructionen Anhaltspuncte geben, der betreffende Reinertrag jeder Culturart und Classe bestimmt. Die Naturalerträge werden dann in Geld umgesetzt, nach näher bestimmten Preisen (Preußen: Martini-Durchschnitts-Marktpreise des zuständigen Marktorts f. 1837—60, excl. die 2 theuersten und 2 wohlfeilsten Jahre). Nach weiteren Prüfungen, Revisionen, Erledigung etwaiger Reclamationen der Interessenten, Vergleichung mit Kauf- und Pachtpreisen u. s. w. erfolgt dann die endgiltige Feststellung der Reinerträge und des Classificationstarifs — schließlich „am grünen Tisch".

(5) Durch Beauftragte (Mitglieder) der unteren (localen, Kreis-) Commissionen, eventuell unter Beiziehung specieller Sachverständiger und Interessenten der Gemeinden u. s. w. findet darauf die Classirung oder Einschätzung der sämmtlichen Grundstücke mittelst Vergleichs mit den Typen in die Classen des Tarifs statt. Kleinere Unterschiede werden auch wohl dabei vernachlässigt (Preußen: Culturmassen von weniger als 1 Morgen werden gewöhnlich zur umschließenden gezogen, innerhalb einer Culturmasse werden Bonitätsclassen-Abschnitte von weniger als 3 Morgen zunächst zum angrenzenden Abschnitt derselben Culturart gerechnet, beides bis zu 10 % Differenz). Auch hier dann wieder Ueberprüfungen, Reclamationsinstanzen und endliche Feststellung der Resultate in der oberen, bez. der obersten Commission.

(6) Für das Detail der Bestimmungen in letzterer Hinsicht (Prüfung, Reclamation, Feststellung) sei auf die Gesetze und Verordnungen selbst verwiesen. Das Princip ist: die höhere Commission überprüft die Arbeiten der niederen, die Interessenten werden gehört, dürfen daher bei den Einschätzungsarbeiten etwa anwesend sein und das provisorische Operat wird ihnen, den Gemeindevorständen u. s. w. kundgemacht, die Reclamationen werden in einem bestimmten Instanzenzug erledigt, die höheren Commissionen und Commissare haben besonders die Gleichmäßigkeit des Verfahrens zu controliren, daher eventuell gemeinsame Grenzdistrictsbegehungen zum Vergleich der Einschätzung in den benachbarten verschiedenen Districten. Ein erheblicher endgiltiger Einfluß bleibt aber doch auch hier immer dem „grünen Tische", der höheren und höchsten Stelle. Beim Repartitionsystem wird dann durch Gesetz oder Verordnung auf Grund der Katasterergebnisse die bestimmte Hauptsumme auf die Provinzen u. s. w. vertheilt (s. z. B. 2 preuß. Verordn. v. 12. Mai 1864 f. d. östl. und westl. Prov., Vertheilung von 10 Mill. Thlr.).

§ 62. — (7) Nach dem Kataster werden für die einzelnen steuerpflichtigen Liegenschaften, nach Hebebezirken, auch gemeindeweise, „Flurbücher" und „Mutterrollen" eingerichtet. Hier sind insbesondere die Eigenthumsverhältnisse einzutragen und alle Veränderungen darin „bei der Gegenwart" oder „evident" zu halten. Auch abgesehen von eigentlichen Erneuerungen und umfassenden Revisionen der Kataster sind in diesen Büchern und Rollen aber auch andere Thatumstände „evident" zu halten, welche für das Entstehen und Aufhören der Steuerpflicht von

Grundstücken und auf die Veränderung des Reinertrags von solchen maßgebend sind (vgl. preuß. Verordn. f. d. östl. Prov. v. 12. Dec. 1864, § 20). Z. B. Grundstücke werden bebaut und treten aus der Grundsteuer in die Gebäudesteuer über oder umgekehrt; besteuerte gehen unter, werden ganz ertragsunfähig, oder besteuerungsfähige entstehen neu. Bloße Ertragsveränderungen (in Folge veränderter Culturart, Melioration) werden jedoch gewöhnlich nicht berücksichtigt vor Ablauf der Revisionsperiode des Katasters: wodurch man, in dem Normalfall der Ertragssteigerung, absichtlich einen Impuls zu Meliorationen u. s. w. geben und die Befürchtung alsbald erhöhter Steuerpflicht beseitigen will. — Bei der „Evidenzhaltung" erfolgen begreiflich Steuerabmeldungen regelmäßiger als neue Anmeldungen. Daher muß hierauf die Controle sich erstrecken. Ein communales Repartitionsystem, wo jeder Grundbesitzer Interesse hat, den anderen in diesem Punkte zu controliren, erscheint auch hierfür zweckmäßig (§ 65).

(8) Die Revision bez. Erneuerung des Grundsteuerkatasters in gewissen, nicht gar zu langen Perioden ist vollends in unserer Zeit der raschen Veränderlichkeit aller den Reinertrag bestimmenden Factoren unbedingt geboten. Auch der anfangs richtigste Kataster — und wie viel bleibt stets beim besten zu wünschen übrig! — wird dadurch bald unrichtig und im Lauf der Zeit immer mehr. So wird dann der Hauptzweck vollends immer weniger erreicht: wenigstens leidlich gleichmäßige Vertheilung der Steuer unter die einzelnen Grundbesitzer. Mehrfach ist denn auch bei den neueren Katastern eine Revision ausdrücklich in Aussicht genommen, wohl selbst eine bestimmte Periode in den Gesetzen genannt, nach welcher eine Revision erfolgen, vor welcher aber — zur Beruhigung der Interessenten — eine solche auch nicht stattfinden soll. (Oesterreich nach dem stabilen Kataster v. 1817 nach 10, jetzt nach 15 Jahren, indem auch von 15—15 Jahren die so lange stabile zu repartirende Grundsteuerhauptsumme gesetzlich festgestellt werden soll. Frankreich nach 30 Jahren). Aber — die Verhältnisse waren meist mächtiger als solche Pläne. Die Revision wird gewöhnlich zu einer völligen Neukatastrirung werden müssen. Mächtige Interessen, aller derer, die in der Periode ihre Reinerträge erheblich gesteigert wissen, stemmen sich entgegen, namentlich aber macht der Kostenpunct Schwierigkeit und die bisherigen Erfahrungen überzeugen von der Erfolglosigkeit, gute Resultate zu erzielen, was denn auch die Energie lähmt. Dieses Unterbleiben der Revision und die mancherlei guten Gründe dafür sind ein Moment, das bei der Beurtheilung des ganzen Systems erheblich mit ins Gewicht fällt und nicht für dasselbe spricht.

§ 63. Besonderheiten bei der Veranlagung der Wald-Grundsteuer. In manchem Einzelnen gestaltet sich die Veranlagung der Grundsteuer etwas verschieden nach den Culturarten, so bei Specialculturen, bei Weinbergen, bei gewissen Wechselculturen auf demselben Boden (z. B. „Haubergen"), bei dem nicht landwirthschaftlich benutzten Boden u. s. w., wo dann die Gesetze und Verordnungen näher bestimmen, in welcher Weise hier der Ertrag ermittelt, welchem anderen ländlichen Boden zu gewissen Zwecken benutzte Grundstücke gleichgestellt werden sollen u. s. w. Eine besondere Stellung nimmt aber nach seiner ökonomisch-technischen Natur und nach seiner Verbreitung unter den Bodenculturen der Waldboden ein. Für ihn sind daher einige besondere Bestimmungen über die Veranlagung der Grundsteuer nöthig oder es wird auch wohl neben der (überwiegend agrarischen) allgemeinen Grundsteuer eine besondere Wald-Grundsteuer eingerichtet (so in Baden, Ges. v. 23. März 1854). S. Rau II § 333. Preuß. Anweisung f. d. Anleg. der Grundst. bei Holzungen v. 17. Juni 1861. Allgemeine Bestimmungen in der dem Ges. beigefügten Anweisung § 39 und Anlage C § 9; österr. Ges. v. 1869, § 29. Die Waldbesteuerung erfolgt übrigens allgemein nach dem Ertrag —, nicht nach dem Werthkataster (so auch in Baden, wo dann der jährliche „normale Haubarkeitsertrag" mit dem 15fachen zur Bildung des Steuer-Capitalanschlags capitalisirt wird).

Beim Forstboden macht der Umstand, daß derselbe regelmäßig, aber wieder in verschiedenem Maaße (was Masse, Güte, Alter u. s. w. anlangt) mit Wald bestanden ist, besondere Bestimmungen nothwendig. Man läßt dann bei der Katastrirung den Werth des zur Zeit der Abschätzung vorfindlichen Holzbestandes unberücksichtigt und geht von einem mittleren Holzbestand, aber (wie in Preußen) zugleich von der Annahme normaler Vertheilung der Altersclassen des Holzes aus und sucht den normalen Jahresertrag an Holz unter diesen Voraussetzungen zu ermitteln. Dabei sieht man auch etwa von der Verwendbarkeit einzelner Stämme zu Werk- und Nutzholz ab (Oesterreich). Nebennutzungen bleiben auch wohl unberücksichtigt. Die besseren Waldbestände werden dabei allerdings etwas begünstigt. Für ganz neue Waldanlagen oder ganz junge Wälder erfolgen zeitweise Steuerfreiheiten oder Steuerermäßigungen. Der Ertrag wird im Uebrigen nach der Productionsfähigkeit des Bodens, den vorherrschenden Holzarten, den Umtriebszeiten festgestellt, bestimmte Gewinnungskosten werden abgerechnet, der Naturalertrag in Geld nach Durchschnittspreisen, wie bei der agrarischen Grundsteuer, umgerechnet. Weichen einzelne Theile nicht besonders stark ab (in Preußen müssen das zusammenhängende Flächen von mindestens 100 Morgen sein), so wird ein unter gleichmäßiger Bewirthschaftung stehender Waldcomplex als ein Ganzes betrachtet und nur zu einer Bonitätsclasse gezählt. Die Classifications- und Abschätzungsarbeiten werden allgemein durch technisch gebildete Forstmänner oder unter deren steter Mitwirkung ausgeführt. Die übrigen Puncte sind wesentlich dieselben wie bei der sonstigen Grundsteuer. Mit Rücksicht auf die raschere Veränderung der Holzpreise (in den letzten Menschenaltern, wenn auch mit Rückschlägen, wie in den jüngsten Jahren, fand meist eine starke Steigerung der Preise statt, die Folge der verbesserten Absatzwege und des volkswirthschaftlichen Aufschwungs),

sind gerade für die Forsten öftere Katasterrevisionen nöthig, um die Besteuerung im Verhältniß zum anderen Boden und unter den Wäldern selbst gleichmäßig zu erhalten. (Interess. bad. Erfahrungen, Regenauer S. 413 ff., Erhöhung des Steuercapitals der Privatwälder in Folge der neuen Katastrirung nach d. Ges. v. 1854 um 150 %, vornemlich in Folge der starken Preissteigerung des Holzes.)

§ 64. — f). Kritik des geschilderten Katastersystems.

Rau II. § 329—331; Hock, öff. Abg. § 26, 27; Hoffmann, Steuerlehre, S. 105 ff.; bes. Höffken, dir. Steuern; Kries, Regel d. Grundst. in Preußen 1855.

Das System ist ohne Zweifel ein sehr ingeniöses, die ganze Katasterarbeit eine großartige, höchst mühsame Operation. Hat man einmal die Hauptgrundsätze, auf denen sich die ganze Veranlagungsarbeit aufbaut, angenommen — die Grundsteuer als möglichst reine Objectsteuer, die Ertragsermittlung der Parcellen, das Classificationsprincip und die Einschätzung in Classen u. s. w. —, so entwickelt sich das ganze System streng folgerichtig. Man kann in untergeordneten Einzelheiten abweichen, dies und das mag dabei zu verbessern sein, aber in der Hauptsache steht und fällt das System dieser Katastrirung selbst mit den ihm zu Grunde liegenden Principien. Gerade die trotz größten Aufwands von Scharfsinn, Sorgfalt, Mühe und Kosten so wenig genügenden Resultate zeigen aber, daß eben diese Principien tiefe, nicht zu beseitigende Fehler enthalten: die oben schon dargelegten allgemeinen der Ertragsbesteuerung überhaupt (§ 42 ff., 46), die speciellen bei der Grundsteuer auf dieser Basis noch insbesondere (§ 48 ff., 57, 58).

An Uebelständen und mißlichen Ergebnissen treten namentlich die folgenden hervor.

(1) Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung, der eigentliche Zweck der colossalen Operation, wird schon anfangs nicht genügend erreicht und verliert sich später immer mehr mit der verschiedenen Entwicklung der die Erträge bestimmenden Factoren.

Etwas kann dies an der langen Dauer der Operation liegen, wofür die Katastrirung von Frankreich und von Oesterreich nach dem System von 1817 besonders bemerkenswerthe Beispiele sind. Die erstrebte Sorgfalt, die große Kostspieligkeit, der Mangel an technisch geübtem Personal haben solche lange Dauer veranlaßt. Die Folge ist, daß wenigstens in Perioden, wie den neuzeitlichen, mit ihrer raschen Veränderung der Verhältnisse, die später katastrirten Länder (in Oesterreich z. B. Böhmen beim Kataster von 1817) schon deshalb ungünstiger wegkommen als die früher katastrirten, indem cet. par. ihre Erträge höher veranschlagt werden. Eben deshalb hat man neuerdings in größeren Ländern sich mit einer etwas weniger sorgfältigen, generelleren Aufnahme (§ 59) begnügt, und mit allen Kräften die vollständige Durchführung der Operation in verhältnißmäßig kurze Zeit zusammengedrängt (Preußen 1861—65, Oesterreich 1870—79). Dadurch vermeidet man jenen Uebelstand, die Kosten fallen aber in solchen kurzen Perioden noch schwerer ins Gewicht und das Verfahren verbürgt doch schon anfangs noch weniger Gleichmäßigkeit der Resultate. U. A. muß man hier auch ein größeres Personal haben, das bei allen Instructionen, Controlen u. s. w. doch weniger gleichmäßig arbeiten wird, eben weil es so viele Leute umfaßt, während man bei dem anderen Verfahren einen Theil des länger erprobten, durch den Dienst selbst eingeschulten Personals in verschiedenen Gegenden nach einander benutzen kann, was der Gleichmäßigkeit der Aufnahme zu Gute kommen wird. Trotzdem möchte, wenigstens in unserer rasch lebenden Zeit und in großen Ländern, das preußische System den Vorzug verdienen.

Wie wenig befriedigend aber schon anfangs die Resultate oft sind, das bezeugt die vorgekommene Nothwendigkeit, sofort wieder, noch vor der practischen Benutzung des Katasters, eine Revision eintreten zu lassen (rhein.-westf. Kat.), ferner die Thatsache, daß die Auflegung der Grundsteuer nicht einmal allgemein nach dem Kataster erfolgt, zum Theil wenigstens, weil dessen Daten dazu für zu wenig correct gelten (Frankreich), endlich der erbrachte Nachweis der wirklichen Ungleichmäßigkeit des Katasters (Oesterreich, Frankreich u. v. a. L.).

In Frankreich ist man bis zur letzten Consequenz des Systems gegangen, hat wiederholt berichtigt, aber schließlich benutzt man den Kataster nicht einmal zur Bestimmung und Auflegung der Grundsteuerhauptsteuern, die ohne Rücksicht auf den Kataster nach den alten Grundlagen und mit Benutzung von Thatsachen des Verkehrs (Kauf-, Pachtpreise u. s. w.) bestimmt und auf die Departements und Arrondissements, auch auf die Gemeinden nur mit geringer Rücksicht auf den Kataster vertheilt werden, bloß innerhalb der Gemeinden erfolgt die Vertheilung nach dem Kataster, was auch noch — vielleicht selbst am meisten! — fraglich richtig ist (Ges. v. 31. Juli 1821). Trotz allmäliger Ausgleichungen sollen noch größte Ungleichmäßigkeiten bestehen: Departements, die 2½mal, Gemeinden, die 10mal so hoch als andere besteuert sind! Lohnt dann die Mühe?! Hock, Fin. Frankr. S. 142, Vignes a. a. O. I. 30 ff. — In Oesterreich hat man vor der Erneuerung des Katasters nach dem Ges. v. 1869 die große Ungleichheit der Steuerfüße mit durch

die Ungleichheit der Katasterarbeiten veranlaßt angesehen. Untersuchungen ergaben, daß bei Katastrirungen nach dem System v. 1817 die vierprocentige Rente vom wirklichen Werth von Ländereien einmal mit 3, ein andermal mit 50 % besteuert wurde, — 1:16—17, statt der „Gleichmäßigkeit"! Höffken a. a. O., S. 23. Die besseren Resultate kleiner Länder (K. Sachsen, thür. Staaten) besagen dem gegenüber um so weniger, da sie doch auch nur für kurze Zeiträume diesen Werth behalten.

Revisionen in nicht zu langen Perioden sind eben deshalb um so nothwendiger (§ 62). Aber auch sie können nichts endgiltig Genügendes schaffen und der Kostenpunct kommt auch bei ihnen sehr in Betracht.

(2) Die Kosten für ein so wenig befriedigendes Werk sind sehr erheblich, leicht dem 1—2jähr. Ertrag der Grundsteuer gleich (Rau). Auch wenn man die anderweiten Vortheile der Katastrirung, namentlich der Messung, deren Kosten gewöhnlich den Haupttheil bilden, in Anschlag bringt, ist diese Kostenfrage bei der Beurtheilung des Systems sehr mit zu berücksichtigen. Durch die Verlangsamung der Operation fallen die Kosten zwar weniger schwer auf das einzelne Jahr und ganz oder theilweise kann man sie auch von den Grundsteuerpflichtigen selbst oder von den Selbstverwaltungskörpern (Provinzen u. s. w.) tragen lassen, statt von der Staatscasse. Aber das ändert doch am schließlichen Ergebniß nichts.

Beispiele bei Rau II. § 329, bei Engel; preuß. stat. Zeitschr. 1866. Der französische Kataster, 1807—50, kostete 140 Mill. Fr., der österr. Kataster von 1817 für ca. 4000 Quadratmeilen (nebst Detailsvermessung in weiteren ca. 2000 Quadratmeilen) 1817—60 38 Mill. fl., der preußische in den westlichen Provinzen $4.^{54}$ Mill. Thlr., bei der Erneuerung 1861—65 $1.^{83}$ Mill. Thlr., in den östlichen Provinzen desgl. $8.^{28}$ Mill. Thlr. Die Quadrat-Meile in Frankreich ca. 3800 Thlr., Oesterreich für dieses Gebiet über 4000 Thlr., östl. preuß. Provinzen 2010, westliche bez. 5429 und 1558, K. Sachsen 3313, Gr. Hessen (Messung u. Classeneintheil.) 4343, Hauptheil des östl. Oberitalien 10,443 Thlr.

(3) Die geringe Brauchbarkeit des Katasters, wachsenden öffentlichen Finanzbedarf durch die Grundsteuer zu decken und die Bedenklichkeit erheblicher Zuschläge zu dem Staatssteuersatz für Gemeinderechnung u. s. w. ergiebt sich aus dem Dargestellten deutlich, was unser früheres Urtheil über die Grundsteuer bestätigt. Denn einfache Erhöhung des Steuerfußes macht die ohnehin vorhandene und steigende Ungleichmäßigkeit der Belastung der einzelnen Steuerobjecte und Subjecte immer größer und damit unerträglicher. Diese Verhältnisse bedingen dann eine gewisse Stabilität des Steuerfußes, solange die Kataster nicht verbessert sind. Die Stabilität wenigstens der Staatsgrundsteuer in der Praxis erklärt sich daraus mit.

Wie die einfache Erhöhung des Steuerfußes wirkt, zeigte besonders Oesterreich. Wenn z. B. die 16 % des Ordinariums des Kat. von 1817 reell in 3 Fällen 12, 10 und 6 % waren, wurden diese Sätze bei 50 % Erhöhung des Ordin. 18, 15 und 9, also, was hier entscheidet, absolut noch viel ungleicher.

§ 65. — g) Reform der Grundsteuer.

Stein II. 49 ff., vgl. auch die früheren Auflagen von Stein, so d. erste S. 256 ff., die ähnliche Vorschläge machte, wie sie unten erfolgen; Schäffle, Steuerpol. S. 294 ff.

Trotz aller dargelegten Mängel wird die einmal bestehende Grundsteuer beizubehalten sein. Wie andere Ertragsteuern löst auch sie als Objectsteuer in Verbindung mit Subjectbesteuerung für Staat und Commune noch mit am besten die Aufgabe, bei der Verschiedenheit des Orts der Ertragsquelle und des Wohnsitzes der Person, welche den Reinertrag dieser Quelle als ihr Einkommen bezieht, ähnlich im Fall von Actiengesellschaften u. dgl. die Besteuerung überhaupt leidlich richtig und gerecht durchzuführen. Die gelegentlich neuerdings geforderte völlige Beseitigung der Grundsteuer hätte, selbst wenn alsdann die betreffenden Steuerpflichtigen durch directe Personalsteuern angemessen getroffen werden, doch wie bei allen lange bestehenden Realsteuern die mißliche Folge, einigermaßen wie ein Geschenk an den Grundbesitzer auf Kosten der Volksgemeinschaft zu wirken, und zwar wie ein Geschenk nicht nur im Steuer-

betrage, sondern im Betrage der capitalisirten Steuer. Das ist auch gegen erhebliche Ermäßigungen der Grundsteuer einzuwenden (K. Sachsen).

Umgekehrt wird man aber, wenn auch keine unbedingt grundsätzliche, so doch eine möglichste Stabilität des Steuerfußes der Grundsteuer und der Zuschläge zu ihr für die Selbstverwaltungskörper fordern müssen, um der aus Erhöhungen des Steuerfußes hervorgehenden Tendenz zu einer weiteren Verminderung des Preises der Grundstücke selbst entgegen zu wirken. Deshalb sind hier im Falle größeren Bedarfs andere Steuern erforderlich, besonders, soweit es sich um directe Steuern handelt, eine Personal- und Einkommen- (eventuell auch Vermögen-) Steuer. Um aber eine solche unter der ländlichen Bevölkerung durchzuführen, wird man, wie jüngst namentlich Schäffle richtig betont hat, doch trotz der ihnen anhaftenden Mängel die Grundsteuerkataster kaum entbehren können. Sie geben vielfach doch einige sonst fast ganz fehlende und oft auch sicherere Anhaltspuncte zur Ermittlung der Steuerfähigkeit und der Einkommen- und Vermögensverhältnisse der Grundbesitzer und Landwirthe, als sonst vorhanden oder durch andere Aufnahmen und Declarationen der Steuerpflichtigen selbst zu erlangen sind. Für den Staat würde es dann wohl räthlich sein (wie neuerdings in Preußen geplant wird), durch die Entwicklung anderer Steuern den Ertrag der Staats-Grundsteuer ganz oder theilweise ($^1/_2$ in Preußen) entbehrlich zu machen und ihn den Selbstverwaltungskörpern, besonders den Gemeinden zu überlassen, welche alsdann von weiteren Communal-Zuschlägen zu dieser Steuer völlig oder großentheils würden absehen können.

Soweit die Grundsteuer hier als eine im Steuerfuß möglichst stabile verbleibt, würde nun zu fragen sein, ob denn nicht einige der Uebelstände, welche dieser Steuer in der jetzigen Einrichtung ankleben, besonders in Betreff der Ungleichmäßigkeit, beseitigt oder wesentlich verringert werden können? Dafür bietet sich wohl folgender Weg.

Es wäre die Staats- wie die Communal-Grundsteuerschuldigkeit der Gemeinde (eventuell des Kreises) als ein Ganzes zu betrachten, dessen Untervertheilung auf die einzelnen Steuerpflichtigen zwar im Anhalt an, aber auch mit erlaubten Abweichungen vom Kataster stattfände, in der Regel jährlich von Neuem (System der „Selbstbesteuerung“, Stein). Es würde dabei eine Reihe der Umstände zu berücksichtigen sein, welche jetzt im Allgemeinen im Kataster unberücksichtigt bleiben, wie die Persönlichkeit des Wirths und Besitzers, das Betriebssystem, die Lage der Grundstücke zum Hof, die Zerstreuung und Zahl der Parcellen seiner Wirthschaft, der Ernteausfall, individuelle Verhältnisse im einzelnen Erntejahr u. s. w. Hier böte sich dann auch mitunter ein Mittel, die Verschuldung zu beachten, — wenn auch kaum, die Schuldzinsen mit der Quote der Steuer zu belegen. Durch das Alles würde in berechtigter Weise etwas Personalsteuerartiges in die starre Objectbesteuerung eingeführt. Die Interessenten selbst hätten hier (wie bei der Gewerbesteuer in Preußen, § 87) bei der Vertheilung der Steuer mitzuwirken, welche aber von Communalorganen durchgeführt würde, unter Controle von und mit Recurs an Staatsorgane. Durch ein solches Verfahren erhält man auch brauchbareres Material zur Personal-Einkommenbesteuerung.

Dabei wäre es auch durchführbar, den von Stein wieder angeregten Gedanken zu verwirklichen und ganz kleine Grundbesitze steuerfrei zu lassen (agrarisches „Existenzminimum“), wobei aber doch auf die Art und Höhe anderweiten Erwerbs Rücksicht zu nehmen wäre. Ebenso ließe sich hier Schäffle's Wunsch, die eigentliche (Prioritäts-)Grundrente höher zu besteuern, am besten erfüllen und auch ein progressiver Steuerfuß für Latifundien und für Grundstücke, welche zu bloßen Zwecken persönlichen Genusses der productiven Verwendung entzogen werden (Stein), hätte wohl bei solcher Einrichtung leichter Aussicht, angewandt zu werden.

Stellt man sich eine derartige Verbesserung der Untervertheilung der Grundsteuer als durch einige Zeit eingebürgert voraus, so wird es auch leichter, eine allgemeine Erneuerung

des Katasters vorzunehmen und dabei, der eingetretenen Entwicklung der Erträge gemäß, den Gesammtbetrag der Grundsteuer für Staat und Commune zu erhöhen, wenn der Finanzbedarf das fordert und andere Steuern nicht vermehrt oder erhöht werden sollen. Solche Erhöhungen sind weniger lästig, wenn eben beim einzelnen Steuerpflichtigen, den sie doch schließlich treffen, auf jene mehr individuellen und persönlichen Umstände Rücksicht genommen wird.

2. Die Gebäudesteuer.

Die Gesetzgebung s. o. in § 23—28. Bes. beachtenswerth die österr. (Ges. v. 23. Nov. 1820), preuß. (Ges. v. 21. Mai 1861), baier. (Ges. v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881), bad. (Ges. v. 26. Mai 1866), französ. (s. über die Grundst. o. S. 199 Thür- u. Fensterst. Ges. v. 4. Frimaire VII). Speciallit. in d. system. Werken und Lehrbüchern. Rau II. § 342—357; Stein II. 60—82; Hock, öff. Abg. § 28; Schäffle, Steuerpol., Reformvorschläge S. 310—320. Einiges im Katasterwesen ist ähnlich wie bei der Grundsteuer, auch begegnen mehrfach dieselben principiellen Streitfragen, wofür jetzt auf das Vorige zu verweisen ist.

§ 66. — a) Wesen und Umfang der Gebäudesteuer. Sie war ursprünglich gewöhnlich mit der Grundsteuer verbunden und ist noch heute wohl ein besonderer Theil derselben (Frankreich), sonst aber gegenwärtig meist als selbständige Ertragsteuer eingerichtet, für den Boden (area) und das Gebäude (nebst Hof, Hausgarten) oder für letzteres allein, indem der Boden selbst noch der Grundsteuer unterliegt. Als Ertragsteuer will sie den aus dem Gebäude sich ergebenden Reinertrag treffen, der dem Eigenthümer als solchem (oder dem dauernden Nutznießer) als Einkommen zufließt. Sie unterscheidet sich hierin von der technisch und sonst verwandten Wohnung- oder Miethsteuer (auch Haussteuer genannt), welche den Benutzer der Wohnung (also eventuell auch wieder der Eigenthümer als Selbstbewohner) als Verbrauch- (Aufwand-)steuer treffen will.

Mitunter gehen diese beiden Steuern in einander über, z. B. wenn gesetzlich oder thatsächlich der Eigenthümer für den Bewohner (Miether) die Wohnungsteuer auslegt oder umgekehrt der Bewohner die Gebäudesteuer für den Eigenthümer. Auch wenn hier gesetzlich dem Steuerzahler das Recht zusteht, die ausgelegte Steuer sich vom anderen Theil ersetzen zu lassen (Frankreich, Thür- und Fenstersteuer), geschieht das formell nicht immer und materiell kommt es auf die Regelung des Miethpreises an, die wieder von den Conjuncturen abhängt. Man kann daher eine Steuer wie die französische Thür- u. Fenstersteuer recht wohl zu den Gebäude-Ertragsteuern rechnen. Aehnliches gilt doch auch von der brit. Haussteuer, den deutschen städtischen Miethsteuern u. s. w., wie man freilich auch umgekehrt die Gebäudesteuern vielfach mit als Aufwandsteuern nach gewissen Ueberwälzungsverhältnissen und practischen Wirkungen (§ 67) anzusehen hat.

Der Umfang der Gebäudesteuer läßt sich verschieden bestimmen und ist in der Praxis auch nicht gleich, was bei statistischen Vergleichen der Erträge zu beachten ist. Wegen des engen Zusammenhangs mancher Gebäudeerträge mit landwirthschaftlichen und gewerblichen Erträgen bietet die richtige Bestimmung des Umfangs auch Schwierigkeiten. Für dieselbe ist folgendes Schema von Gebäudearten zu beachten:

(1.) Unterscheidung nach dem Zweck:
- (a) Wohngebäude, incl. Gebäude zur Aufbewahrung von gewöhnlichen Gebrauchsgegenständen des Haushalts.
- (b) Geschäfts- oder gewerbliche Gebäude für Productions- und Erwerbszwecke, hier besonders
  - (α) landwirthschaftliche aller Art,
  - (β) industrielle, mercantile (auch Lagerhäuser u. dgl.)

(2.) Unterscheidung nach der Lage:
- (a) städtische,
- (b) ländliche.

Diese Unterscheidung auch in Kombination mit derjenigen von Wohn- und Geschäftsgebäuden.

(3.) Nach der Art der Ertragserzielung:

(a) selbst bewohnte (wo der Werth der Wohnung eben Ertrag oder Einkommentheil),

(b) vermiethete.

An und für sich läßt sich eine ganz allgemeine Gebäudesteuer oder eine auf gewisse Kategorieen beschränkte durchführen und rechtfertigen. Das Vorgehen der concreten Gesetzgebung muß sich nur dabei mit nach dem Vorhandensein und der speciellen Gestaltung anderer Ertragsteuern, besonders der Grund- und Gewerbesteuer richten.

Die Reinerträge der Landwirthschaft und solcher Gewerbe, welche mit bestimmten Gebäuden technisch eng zusammenhängen, lassen sich nur sehr willkürlich auf die Gebäude einer- und die anderen Productionsmittel anderseits zurückführen und entsprechend zerlegen. Das spricht wohl dafür, die Wohngebäude allein der besonderen Gebäudesteuer zu unterstellen, sobald eine angemessen eingerichtete Grund- und Gewerbesteuer besteht, um so mehr, da vielfach, besonders bei den vom Eigenthümer selbst benutzten gewerblichen Gebäuden (auch in der Landwirthschaft), die specielle Ertragsermittlung größere Schwierigkeiten macht und zum Theil nach anderen Methoden erfolgen muß, als bei den Wohngebäuden. Werden die gewerblichen Gebäude dennoch mit besteuert, so müßte man eigentlich bei der Grund- und Gewerbesteuer eine entsprechende Gutschrift der Gebäudesteuer vornehmen. Sonst besteht pro tanto Doppelbesteuerung.

Freilich macht bei einer Beschränkung des Umfangs der Gebäudesteuer auf die Wohngebäude wieder die Trennung der zu Wohn- und zu Gewerbszwecken dienenden Theile eines Gebäudes (auf dem Lande, theilweise auch in den städtischen Gewerben, besonders den Großbetrieben) und vielfach noch mehr (bei der Hausindustrie, kleinen Handwerken, auch manchen liberalen Berufen) der Umstand Schwierigkeit, daß derselbe Raum gleichzeitig beiden Zwecken dient. Das ist für eine allgemeine Gebäudesteuer geltend zu machen, bei welcher jedoch solchen Umständen, dem Mehr oder Weniger des Vorwaltens des einen oder anderen Zwecks auch wohl Rechnung zu tragen ist.

Die Besteuerung der selbst bewohnten Häuser des Eigenthümers ist geboten, denn dies Selbstwohnen stellt eben den sonst in der Miethe hervortretenden Ertrag dar.

Bestimmt man den Umfang mit nach steuertechnischen Zweckmäßigkeitsgründen, so empfiehlt sich auch die alleinige Besteuerung der Wohngebäude und hier wieder der städtischen, wo viele Häuser vermiethet werden, am meisten.

Die Beibehaltung der Grundsteuer (für den Hausplatz, Area, Hof, kleinen Garten) neben der Gebäudesteuer (Frankreich, Besteuerung der Area als bestes Ackerland, früher Rheinpreußen u. a. L. m.) complicirt die Sache unnöthig und ist besser aufzugeben (so in Preußen nach dem Ges. v. 1861).

Die Praxis zeigt manche Verschiedenheiten in der Bestimmung des Umfangs und demnach in Betreff der „Gebäudesteuer-Freiheiten" für gewisse Kategorieen von Häusern. Von diesen sind dann noch bleibende und zeitweilige „Steuerbefreiungen" von Häusern an sich steuerpflichtiger Gattungen zu unterscheiden: aus Specialtiteln, so namentlich wegen des Zwecks, dem sie dienen, und wegen der Person des Eigenthümers, für „öffentliche" (in verschiedener Auffassung und Begrenzung, insbesondere für die Gebäude der Verwaltungszwecke des Staats, der Gemeinden u. s. w., auch für kirchliche, Schul-, Kranken-, Armenanstaltsgebäude u. dgl. m.) bleibend; ferner für Neubauten zeitweilig, mitunter im Interesse der Förderung des Neubaus (nicht immer passend, weil leicht nur speculative Steigerung des Werths der Baustellen und der Bodenrente begünstigend, — Wien, Stadterweiterung auf dem Glacis! —), gelegentlich auch wegen und während „Leerstehens" der Häuser (Nichtvermiethung von Miethhäusern), oder wegen „Nichtvermiethbarkeit nach den Ortsverhältnissen", wo auch Ermäßigungen des Steuersatzes oder Begünstigungen in der Veranlagung (Annahme geringerer Größe u. dgl.) vorkommen (für „Schlösser" u. dgl.).

Beispiele der Gesetzgebung. Preußen, Gesetz vom 21. Mai 1861, § 2: steuerfreie Kategorieen die unbewohnten, nur zum Betrieb der Landwirthschaft dienenden, auch die zu gewerblichen Anlagen gehörenden, die nur zur Aufbewahrung von Brennmaterialien, Rohstoffen, zur Stallung des gewerblichen Zugviehs gehören. Halbbesteuert (2 %) die ausschließlich oder vorzugsweise dem Gewerbebetrieb dienen (Fabriken, Hüttenwerke, Mühlen u. s. w. mit den zugehörigen Vorrathsräumen). Steuerbefreiung genießen „öffentliche Gebäude" im weiten Umfang. Für Neubauten und Verbesserungen Befreiung für 2 Kalenderjahre nach Ablauf des Jahres, in

dem sie nutzbar geworden. Baiern, Ges. v. 15. Aug. 1828, 19. Mai 1881: allgemeine Haussteuer von der „Nutzung" aus Häusern in Städten, Märkten und auf dem platten Lande. Von der Steuer befreit nur alle Staatsgebäude, Kirchen, öffentliche Schul- und Erziehungshäuser, diejenigen Stiftungsgebäude, in denen öffentliche Wohlthätigkeitsanstalten, Schloßgebäude der Standesherren. Oesterreich, Ges. v. 23. Jan. 1820: steuerpflichtig alle Wohngebäude, öffentliche, kirchlichen, humanitären Zwecken dienende Gebäude sind im Allgemeinen steuerfrei, darüber viel Specialbestimmungen. Zeitliche Befreiungen wegen Neubauten (früher 3—20—30 Jahre), mit vielen Einzelbestimmungen (10. Febr. 1835 f. eine Reihe von Kronlanden), 1848 ff. mehrfach Befreiungen, um im Interesse der Arbeiter u. s. w. zum Bauen anzueifern (12—20jährig!). Generelle neue Regelung durch Ges. v. 3. März 1868 u. Ges. v. 15. März 1876 (15—20jährig f. gewisse Neubauten). Der nationalökonomische Vortheil solcher Befreiungen ist sehr fraglich. Nur die enorme Höhe der österreichischen Hauszinssteuer erklärt sie. Chlupp § 104—106. Zeitweilige Befreiung von der Hauszinssteuer bei Leerstehen. — Frankreich: Viele besondere Bestimmungen bei der Grund-, der Thür- und Fenster- und der Wohnungsteuer. Z. B. die zum landwirthschaftlichen Betrieb dienenden Gebäude werden zur Grundsteuer nur für den Boden nach dem Satze des besten Ackers in der Gemeinde besteuert, und sind frei von der Thür- und Fenstersteuer. Letzteres auch die „Manufacturen", Fabriken u. dgl. (S. Perroux-Joppen § 281).

§ 67. — b) Frage der Berechtigung der Gebäudesteuer, Verhältnißmäßigkeit derselben gegenüber anderen Ertragsteuern. Ueberwälzung. In einem allgemeinen System der Ertragsteuern ist eine besondere Gebäudesteuer berechtigt, ja nothwendig und unter heutigen wirthschaftlichen Verhältnissen, sowie aus steuertechnischen Gründen auch eine völlige Lostrennung derselben von der Grundsteuer und eine Verselbständigung das Richtige. Nur ist zu beachten, daß gerade die Gebäudesteuer von dem eigens bewohnten Hause ebenso wie die Wohnung- (Mieth-) Steuer in besonderem Maße den Charakter einer Verbrauchsteuer und damit einer solchen Einkommensteuer annimmt, welche aus einem einzelnen, wenn auch wichtigen Aufwand auf die Höhe des Einkommens schließt. Darin liegt eine Schwäche dieser beiden an die Wohnung sich anknüpfenden Steuern, da gerade der Schluß vom Wohnungsaufwand auf die Höhe des Einkommens ein unsicherer ist und dieser Aufwand in sehr verschiedenem Verhältniß zum Einkommen steht.

Ein Haupteinwand gegen die Wohnung- oder Miethsteuer, vollends, wenn diese (Berlin $6^2/_3$ %, Wien u. a. O. m., abweichend Paris) als proportionale, gleichquotige statt wenigstens als progressive und in diesem Fall erst annähernd gleichquotig werdende eingerichtet ist! Denn 1) ist die Wohnungsausgabe eine ungleiche Quote vom Einkommen, namentlich in Städten, zumal Großstädten steigt diese Quote mit der Verkleinerung des Einkommens und umgekehrt (Untersuch. über Berlin, Hamburg u. a. O. von Schwabe, Bruch, Laspeyres, s. z. B. Berl. städt. statist. Jahrb. III. 12), weshalb hier nur durch progressiven Steuerfuß eine gewisse Gleichquotigkeit erreicht wird. — 2) Das Wohnungsbedürfniß ist nach individuellen Verhältnissen, Einzelstehende, Familie, deren Größe u. a. Umstände, meist sehr verschieden, so daß diese Steuer hier mitunter wie die schlimmsten, auf den Consum überwälzten Verbrauchsteuern (Salz) kopfsteuerartig wirken kann. — 3) Gegen diese Steuer als Staatssteuer erhebt sich noch das weitere Bedenken, daß nach der Größe der Wohnorte u. s. w. der Wohnungsaufwand sehr ungleich ist, erheblich höher, als Quote vom Einkommen, besonders in Großstädten (s. Wagner, Fin. I. 2. Aufl. S. 177), so daß wieder der gleiche Steuersatz hier ungleichmäßig wirkt. Er müßte, gegen die Praxis, in solchen Städten niedriger sein.

Die richtige Verhältnißmäßigkeit der Gebäudesteuer zu den anderen Ertragsteuern, selbst nur zur nächst verwandten Grundsteuer, fehlt regelmäßig, sogar noch in stärkerem Grade als für die Grundsteuer. Ein höheres Ausmaß der Gebäudesteuer, besonders in Städten, wo die „Conjuncturen" die Miethen ohne neue Leistungen des Eigenthümers steigern, ist aber gerechtfertigt. Hier gilt im Wesentlichen das in § 49, 50 Gesagte.

Die Gebäudesteuer, besonders in Städten (§ 69) ist die am einfachsten durchzuführende Ertragsteuer, eine Erneuerung ihres Katasters viel leichter als bei der Grund- und Gewerbesteuer, weshalb sie auch öfters, schon in kürzeren Perioden, eintritt, selbst jährlich (österreichische Hauszinssteuer). Vollends bei schwieriger Finanzlage und daraus hervorgehender fiscalischer Tendenz der Gesetzgebung und Verwaltung (Oesterreich) wird daher diese Steuer besonders leicht im Ertrag gesteigert, dadurch aber unverhälnißmäßig hoch gegenüber den anderen Ertragsteuern werden (Oesterreich). S. die statist. Daten o. in § 49. Die übliche Willkür in allen diesen Dingen, auch bei den euphemistisch „rationell" genannten Ertragsteuer-„Systemen" ergiebt sich u. A. auch aus der Ungleichheit der Quoten, welche die Gebäudesteuer von den directen Steuern in verschiedenen Ländern ausmacht, speciell aus dem Verhältniß der Erträge der Grund- und Ge-

bäudesteuern, wobei freilich zu beachten, ob und wieweit die Gebäude auch der Grundsteuer unterliegen.

Die Zuversicht, daß durch die „Ueberwälzung" der Gebäudesteuern (ähnlich der Miethsteuern) schon die richtige und gerechte Ausgleichung in der Vertheilung der Steuerlast herbeigeführt werden würde, will auch hier wenig besagen. Ob und in welcher Richtung (vom Eigenthümer auf den Miether bei der Gebäudesteuer oder umgekehrt, vom Miether auf den Eigenthümer bei der Miethsteuer oder umgekehrt) und in welchem Maße die Steuer überwälzt (fort- oder rückgewälzt) wird, das hängt besonders hier von dem maßgebenden Einfluß der gerade obwaltenden „Conjuncturen" ab, worauf der Einzelne unmittelbar wenig oder keinen Einfluß hat. Miethpreis und Steuerbetrag bilden hier zusammen eine Größe, welche sich im Ganzen nach diesen Conjuncturen, den Verhältnissen von Angebot und Nachfrage u. s. w. ändert.

Die Fortwälzung der Gebäudesteuer auf den Miether wird gelingen bei einer das Angebot und dessen etwaige Vermehrung durch Neubauten u. s. w. noch übersteigenden Nachfrage nach Wohnungen, namentlich wenn die Kaufkraft der Consumenten ohnehin noch gleichzeitig gestiegen ist, und das Bauen theurer wird, — also wenn die Bedingungen für Miethsteigerung so wie so günstig liegen, z. B. in großen Städten in der Zeit aufsteigender volkswirthschaftlicher Conjunctur überhaupt (Deutschland 1871 ff.). Umgekehrt, wenn die Verhältnisse gerade entgegengesetzt sind. Selbst die miethcontractliche Uebernahme des Quotenantheils an der Gebäudesteuer durch den Miether (Berlin) wird dann die Belastung des Eigenthümers nicht verhüten, denn eventuell wird eben die Miethe entsprechend herabgehen. Gelingt in gewissen Conjuncturen die Belastung des Miethers, so kann freilich auch ein Rückwälzungsproceß eintreten, besonders bei hohen, die Wohnungsausgabe im Ganzen erheblich steigenden Steuern (Wien und andere österr. Städte): die Miether begnügen sich mit kleineren oder schlechteren Wohnungen, so daß bei den größeren der Eigenthümer wieder belastet wird, bei den kleineren aber der Preis um so mehr steigt, also eine verhängnißvolle Mehrbelastung der „kleinen Leute" als Miether. Sehr ungünstig kann die Lage der Hauseigenthümer in herabkommenden, an Bevölkerung sinkenden Orten werden, wo sie dann die Steuer ganz zu tragen haben, denn nach der technischen Natur und Dauer der Wohngebäude, ihrer öfters beschränkten Benützung für gewerbliche Zwecke kann eine sofortige Angebotsverminderung, hier die Voraussetzung einer Fortwälzung der Steuer, nicht erfolgen.

Diese eigenthümlichen Ueberwälzungsverhältnisse der Gebäude- als Ertragsteuer und der Wohnung- als Verbrauch- bez. Einkommensteuer sind bei der speciellen Regelung dieser Steuern, so in Betreff des Steuerfußes, je nach den vorhandenen concreten Umständen möglichst mit zu berücksichtigen.

§ 68. — c) Veranlagung der Gebäudesteuer. Hier sind wieder die verschiedenen früher besprochenen Katastersysteme (§ 33, 54 ff.) anwendbar und thatsächlich in Anwendung.

Zum Theil zeigt sich dabei eine gewisse historische Entwicklung von der Gebäude-Grundsteuer zur Gebäude-Classen- und schließlich zur Gebäude-Zinsertrag-Steuer. (Stein II. 60, 71 ff., der dergleichen aber, wie gewöhnlich, in seinen geschichtlichen Darstellungen, zu sehr in die Dinge hinein construirt, als aus ihnen ableitet, daher auch zu sehr verallgemeinert.)

Da wenigstens bei vielen und in unseren Zeiten bei immer mehr Gebäuden, besonders bei den städtischen, namentlich den vermietheten Wohngebäuden eine directe Ertragsermittlung nicht schwierig, jedenfalls leichter als fast bei allen anderen Ertrags- (und Einkommen-) Steuern ist, so empfiehlt sich für stadtartige Wohnorte und für diejenigen Gebäude, bei welchen die Verhältnisse auf dem Lande ähnlich liegen, der Ertrag- statt des Werthkatasters und der Abschätzungs- statt des Classenkatasters. Nur in Ermangelung genügender Anhaltspuncte für die Ermittlung des individuellen Ertrags, daher bei ländlichen Wohngebäuden, wird eine Classenkatastrirung nach passend gewählten Merkmalen anzuwenden sein. Zu solchen Merkmalen, neben anderen, kann auch der Flächenraum des überbauten Grundstücks (zuzüglich des Hofraums und kleiner Hausgärten) gerechnet werden. In diesem speciellen Falle, nicht in demjenigen des Ertrags- und Abschätzungskatasters, erscheint eine Gebäude-Grundsteuer oder die principielle Ausdehnung der Grundsteuer auf die Gebäude (Frankreich), wie sie früher allgemein war, noch jetzt erwägenswerth, wenngleich auch hier nicht unbedingt zweckmäßig oder gar nothwendig.

Im Wesentlichen hat man es daher bei den modernen Gebäudesteuern mit zwei typischen Hauptformen, wie sie am besten die österreichische Gesetzgebung unterscheidet, zu thun, für welche auch die österreichische amtliche Terminologie passend ist: eine Gebäude- (oder Haus-) Zinssteuer und eine Gebäude-Classensteuer. Die sonst vorkommenden Formen lassen sich wenigstens an dies Schema anreihen und gehen mehr oder weniger in diese zwei Hauptformen über.

Die Unterscheidung bei A. Smith, Rau u. A. zwischen eigentlicher Grundrente, vom überbauten Platze, und Baurente, von dem durch das Haus selbst repräsentirten (verwendeten, bez. noch vorhandenen) Capital im Reinertrag des Gebäudes ist zwar für einige volkswirthschaftliche und Steuerfragen in Betreff der Gebäude beachtenswerth, aber nöthigt nicht allgemein, sie in der Gebäudebesteuerung selbst weiter zu berücksichtigen. Sie kommt u. A. bei der besonderen Gebäude-Grundsteuer und bei der Normirung der Abzüge für Erhaltungskosten vom Rohertrage (Hauszinssteuer) mit zur Geltung.

§ 69. — α) Die Hauszinssteuer. Sie ist besonders für Städte, wo fast alle oder doch die Mehrzahl der Gebäude, namentlich der Wohngebäude vermiethet werden, passend. Auf dem Lande, zum Theil auch in kleinen Städten, eben deshalb im Allgemeinen nicht. Sie hier speciell auf die vermietheten Gebäude anzuwenden, ist zwar möglich, hat aber das Bedenken, daß die anderen Häuser der zweiten Gebäudesteuerform unterliegen und die richtige Verhältnißmäßigkeit zwischen den zwei Steuern dann besondere Schwierigkeiten macht.

In Oesterreich Hauszinssteuer ursprünglich nur in den Kronlands-Hauptstädten, den Wiener Vororten und einigen anderen Städten (so in den böhmischen Bädern), seit 1849 in allen Orten, wo mindestens die Hälfte der Häuser wirklich vermiethet, und sonst noch bei denjenigen Häusern, die anderswo gelegen, wirklich vermiethet sind. Chlupp S. 100. In Preußen die analoge Steuer nach dem Nutzungswerth (Ges. v. 1861, § 6) in den Städten und ländlichen Ortschaften, wo eine überwiegende Zahl von Wohnhäusern regelmäßig vermiethet werden. In Baiern Steuer nach wirklichem Miethzins da, wo in wirklichen Miethbeständen genügende Anhaltspuncte vorliegen (Ges. § 4).

Bei der Hauszinssteuer wird zunächst der Rohertrag aus den Miethzinsfassionen der Eigenthümer, zu deren Abgabe letztere eventuell zu verpflichten sind, etwa unter Controle der Miether, ermittelt. Dies läßt sich bei der relativen Leichtigkeit anderweiter Controlen ziemlich sicher und auch ohne zu viel Mühe individuell für jedes Gebäude (bez. Grundbuch-Einheit) thun, weshalb denn auch der Abschätzungs- vor dem Classenkataster hier den Vorzug verdient. Unvermiethete, auch eigens bewohnte Gebäude oder Theile von solchen werden nach Vergleichung durch Taxatoren, eventuell unter Mitwirkung von Commissionen eingeschätzt, ebenso Häuser, die gleich zusammen mit anderem Zubehör (Möbel, Gewerbseinrichtungen) vermiethet werden.

Bei dem, namentlich in Städten, zumal in Großstädten, so individuellen Charakter der Wohnhäuser — nach Lage, Beschaffenheit u. s. w., eine Annahme, welche mit der Thatsache schablonenhaften Kasernenstyls nicht in Widerspruch ist — entspricht dies Verfahren der Sachlage am besten. In Baiern (Ges. von 1828 und von 1881, § 4, 8 ff.) besondere Ermittlung von vermietheten Musterhäusern, die von den Interessenten nicht abgelehnt sein dürfen, wonach dann Einschätzung der unvermietheten Häuser und Haustheile. Einige Abänderungen in Einzelheiten dieser Vorschriften im Ges. v. 1881 gegen dasjenige v. 1828.

Der Rohertrag kann für die Hauszinssteuer (ebenso für die verwandte Wohnungsteuer) in der geschilderten Art unschwer jährlich oder selbst in noch kürzeren Perioden (den üblichen Quartalsterminen u. s. w.) ermittelt werden. Dies entspricht dem Princip der Besteuerung nach dem wirklichen Ertrage, würde daher bei einer Hinüberführung der Hauszinssteuer in eine Einkommensteuer ganz richtig sein. Im Ertragsteuersystem und gegenüber der Hausclassensteuer führt dies Vorgehen aber zu neuen bedenklichen Ungleichmäßigkeiten, in Zeiten fortschreitender Miethерhöhung zu einer einseitigen Steigerung der Hauszinssteuer. Denn bei den anderen Ertragsteuern kann entweder, wie bei der Grundsteuer, keine solche jährliche oder überhaupt in kurzen Perioden erfolgende Erneuerung des

Katasters stattfinden, oder sie hat, wie bei der Gewerbe-, der Hausclassensteuer, nach der Veranlagungsart dieser Steuern, nicht die Folge, die wirklichen Erträge so genau als bei der Hauszinssteuer zu ermitteln. Deswegen empfiehlt es sich, doch auch bei letzterer von jährlichen Revisionen abzusehen, mindestens bei der Staatsteuer — anders eventuell bei der Communalsteuer — und überhaupt die Roherträge nach dem Durchschnitt einer Reihe von Jahren im Kataster festzustellen.

Freilich werden dadurch wieder diejenigen Häuser begünstigt, deren Erträge nun während der Dauer der Revisionsperiode stärker als die von anderen wachsen: ein inhärenter Mangel des Systems, der sich auch bei stabilen Grundsteuern zeigt. Man könnte dem durch Eingliederung der Gebäudesteuer in die Einkommensteuer am besten abhelfen und dann etwa, nach Schäffles Vorschlägen (St. S. 315), die hier hervortretende „Prioritätsrente" der bevorzugten und im Miethertrage rascher steigenden Gebäude zu besteuern suchen mittelst eines höheren, auch eines progressiven Steuerfußes und auch „durch einen scalenmäßig auf- und absteigenden Zuschlag (und Abschlag) an den Gebäudesteuersätzen per Quadratmeter Grundfläche u. s. w. im Maß der Zu- (und Ab-)nahme der Brutto- oder Nettorente per Quadratmeter Grundfläche" Schäffle S. 316).

Jährliche Erneuerung auch der Staatshauszinssteuer in Oesterreich, wodurch diese Steuer, auch abgesehen von ihrem hohen Fuße, hier so sehr schwer geworden und zur Classen- und den anderen Ertragsteuern in Mißverhältniß gekommen ist. — In Preußen dagegen Berechnung des „Gebäudesteuer-Nutzungswerths" nach dem mittleren jährlichen Miethwerth, dieser nach den durchschnittlichen Miethpreisen der dem Veranlagungsjahre unmittelbar vorangegangenen 10 Jahre. Revision dieser Veranlagung alle 15 Jahr (zum ersten Male für 1880 wirksam geworden, nach Durchschnittspreisen von 1870—79): ungemein viel günstiger bei steigenden Miethen für die Eigenthümer (und implicite für die etwa durch Ueberwälzung getroffenen Miether) als in Oesterreich. — In Baiern (§ 32 d. Ges.) zehnjährige Revisionsperioden in Aussicht genommen, auf Anordnung der Finanzbehörde oder auf Antrag mindestens des dritten Theils der Steuerpflichtigen. In Frankreich der Bau selbst zur Grundsteuer nach dem Miethwerth mit 10jährigem Durchschnitt besteuert, (neben der Flächenbesteuerung).

Vom Rohertrag gehen Kosten für Assecuranz, Reparaturen, Abnützung u. s. w. ab. Für letzteren Posten ist genau genommen eine Zeitrente zu veranschlagen, welche in dem Zeitraum bis zu völliger Abnutzung des Hauses aus der Nutzung des Hauses bezogen und mit Zins und Zinseszins capitalisirt das erforderliche Neubau-Capital wiederersetzt (sogen. Neubaurente, Reädificationsrente). Alle diese Kostenposten sind nach Klima, Lage, Baumaterial, Alter, bisheriger Aufwendung von Erhaltungskosten, daher jeweiligem Zustand des Hauses individuell sehr verschieden und schwierig einzeln für jedes Gebäude abzuschätzen. Zur Abhilfe bieten sich zwei Verfahrungsarten.

(1) Bei an sich niedrigen Steuersätzen und bei der Zugrundelegung langjähriger Durchschnitte der Miethpreise, woraus sich in fortschreitenden Gemeinwesen ohnehin eine Ermäßigung des Steueranschlags im Verhältniß zum gegenwärtigen wirklichen Ertrage ergiebt, kann man wohl auf besonderen Abzug der Erhaltungskosten verzichten und insofern die Gebäudesteuer als eine Art Rohertragsteuer auflegen (Preußen, 1861): principiell natürlich ein Fehler, practisch aber unter den beiden gemachten Voraussetzungen, die in Preußen zutreffen, kein großer. Die weniger guten Gebäude werden dabei allerdings etwas schwerer getroffen, worin für Neubauten eine wohl zu billigende kleine Prämiirung besseren Baumaterials liegt.

(2) An sich richtiger und bei hohen Steuersätzen auch nothwendig ist das zweite Verfahren, für sämmtliche vom Rohertrag abgehende Kosten bestimmte, am besten nach durchschnittlicher Bauart, nach Baumaterial, Alter u. dgl. m. abgestufte, classenweise festgesetzte Abzugsprocente anzuordnen. Ein Princip des Classenkatasters, bei dessen Anwendung freilich nicht ganz Gleichartiges doch gleich behandelt wird.

Besonders beachtenswerth die österreichischen Bestimmungen, die die Abzüge nach Ortsclassen festsetzen, was dann allerdings die verschieden gebauten und beschaffenen Häuser desselben Orts recht ungleich treffen kann: 15 % Abzug an Kosten in den ursprünglich der Hauszinssteuer unterworfenen Orten, daher namentlich in Wien, 30 % in den Orten, wo diese Steuerform seit 1849 eingeführt wurde. In anderen Staaten z. B. 1/5, 1/4, (so in Frankr.) 1/3, 1/2 mit manchen speciellen

Unterscheidungen (auch in Rheinland-Westfalen früher.) Rau II. § 344, bes. die Noten. Niedrigere Abzugsprocente prämiiren, wie die Rohertragsbesteuerung, gutes Baumaterial. Der Staat nimmt dabei in der höheren Steuer auch noch unmittelbarer an der Grundrente und ihrer durch Conjuncturen bedingten Steigerung Theil. S. Schäffle, St. S. 314. — Auch Reallasten können den Ertrag vermindern, was eventuell zu berücksichtigen ist, dann aber eine besondere Ertragsteuer für die Berechtigten bedingt. — Hypothekarische Schuldzinsen ließen sich zwar bei der Gebäudesteuer einfacher als bei der Grundsteuer berücksichtigen, da dort in der Regel das einzelne Steuerobject mit einem bestimmten Betrage Schulden belastet ist. Man könnte aber nur dann pro rata die Steuer zwischen der Zinsrente und dem Reste des Reinertrags vertheilen, falls letzterer der jeweilig wirkliche ist. Gewöhnlich überlassen die Gesetze die Regelung dieser Dinge den Betheiligten (eine Ausnahme bildet auch hier wie bei der Grundsteuer der österreichische Einkommensteuerzuschlag von 1849 zur Gebäudesteuer, welcher gesetzlich dem Gläubiger mit 5 % bei der Zinszahlung abgezogen werden darf). Meist wird der Schuldner die ganze Steuer zahlen.

Bei der Veranlagung der Steuer können und werden vielfach (z. B. in Preußen, Baiern) wieder bürgerliche Commissionen, aus Vertretern der Gemeinden u. dgl. bestehend, betheiligt. Das ganze Geschäft ist nur wesentlich einfacher als bei der Grundsteuer.

Von dem festgestellten Reinertrag, bez. Nutzungswerth wird dann im Quotitätsteuersystem ein festes (z. B. in Oesterreich, Preußen), eventuell auch ein jeweilig vom Gesetz bestimmtes (Baiern, § 7; durch das jedesmalige Etatsgesetz) Procent Steuer erhoben, in den verschiedenen Staaten in ungleicher absoluter und relativer, d. h. zu den anderen Ertrag- und sonstigen directen Steuern stehender Höhe, gewöhnlich auch in höherem Ausmaß (gleich oder annähernd gleich wie bei der Grundsteuer) als bei den übrigen Steuern und thatsächlich auch meist höher als bei der anderen, etwa noch bestehenden Form der Gebäudesteuer. Wird die betreffende Steuer als Repartitionsteuer behandelt, so hängt natürlich der endgiltige Steuerfuß von dem Ergebniß dieser Auftheilung mit ab (Frankreich, Grundsteuer und Thür- und Fenstersteuer).

In Oesterreich der Satz von 16 % im Ordinarium (seit 1850) für die ursprünglich mit der Hauszinssteuer belegten Orte, von 12 % für die anderen Orte, dazu außerordentliche Zuschläge (seit 1849 ein Drittel, seit 1869 ein zweites Drittel) von ²/₃, daher bez. 26²/₃ und 20 %, d. h. vom „Rohertrage" oder jeweiligen Miethertrage ca. 22.⁶⁷ und 14 %. Enorme Sätze, (zu denen auch noch städtische Zuschläge und Miethsteuern treten, z. B. in Wien), gegen die preußischen: 4 und bei gewerblichen Gebäuden 2 % vom Nutzungswerthe, der, aus 10jährigen Durchschnitten genommen, 15 Jahr lang gilt! Jene österreichischen Sätze auch viel höher als die reellen Sätze der Grundsteuer. Die preußischen für Wohngebäude möchten den durchschnittlichen der dortigen Grundsteuer kaum ganz gleichstehen.

§ 70. — β) Die Hausclassensteuer. Dies ist die relativ geeignetste Form der Gebäudesteuer für Wohngebäude auf dem platten Lande und in kleinen Städten, wo das Eigenbewohnen des Hauses die Regel bildet und auch das Vermiethen von Haustheilen (Stockwerken, Zimmern) weniger vorkommt. Hier fehlt es an den Anhaltspuncten der Ertragsermittlung aus Miethpreisen. Man muß sich daher nach anderen brauchbaren Merkmalen umsehen, aus denen man den ungefähren Ertrag der Gebäude ableiten kann. Der „Werth" (Kaufpreis) der letzteren ist auch hier kein geeignetes solches Merkmal (s. u.), zumal öfters das Wohnhaus auf dem Lande enge mit den ländlichen Grundstücken und dem Wirthschaftsbetrieb zusammenhängt, auch wohl Wohn- und Wirthschaftsräume unter demselben Dach sind. Dagegen bieten sich einige äußere, leicht zu ermittelnde, unbedenklich zu benutzende Merkmale, aus denen man einigermaßen auf den Ertrag schließen kann: so die Größe der Grundfläche, die Zahl der Stockwerke, Zahl und Größe der Stuben (eventuell mit Unterscheidung der heizbaren und unheizbaren, der „Zimmer" und „Kammern" u. dgl.). Mitunter, aber nicht allgemein wird auch die specielle Lage eines Hauses im Orte zu beachten sein, die aber in Dörfern u. dgl. weniger maßgebend ist. Bedenklicher ist die Zugrundelegung der Zahl (und Art, Größe) der Thüren und Fenster („Thür- und Fenstersteuer", Frankreich, früher England u. a. L. m.), weil dadurch zur Ersparung an Steuer leicht ein unzweckmäßiges, gesundheitswidriges Bauen veranlaßt werden kann,

wofür es auch in Frankreich nicht an Erfahrungen fehlt. Da sich hier der Ertrag aber nicht genau, wie meist bei vermietheten städtischen Gebäuden, nach den Größenverhältnissen des Hauses richtet, diese vielmehr für den jeweiligen Eigenthümer und Bewohner mehr nur eine zufällige Mitgabe sind, so sieht man passend von zu großer Individualisirung der Häuser bei der Aufnahme zu Steuerzwecken ab und bildet nach gewissen Kategorieen von Merkmalen Steuerclassen, die einigen Spielraum gewähren. In diese Classen werden dann die Häuser durch die Behörde, eventuell wieder unter Mitwirkung von Commissionen, nach den gesetzlichen Merkmalen eingereiht. Jede Classe erhält ihren festen Steuersatz, man kann aber auch wohl noch Ortsclassen mit höheren und niederen Sätzen dabei unterscheiden. Die Höhe der Sätze muß wenigstens einigermaßen im Verhältniß zu derjenigen der Hauszinssteuersätze stehen, darf aber — mitunter muß sie — dahinter zurückbleiben. Denn nach den hier obwaltenden Umständen kann eine Ueberwälzung der Steuer nur ausnahmsweise erfolgen und thatsächlich nimmt die Hausclassensteuer mehr als die Hauszinssteuer den Charakter einer Wohnung-, daher einer Verbrauch- und bez. Einkommensteuer an. Auch ist zu berücksichtigen, daß die Hausclassensteuer nach ihrer Veranlagung mehr eine Roh- als Reinertragsteuer ist. Einzelne besondere Gebäude, „herrschaftliche" Schlösser u. dgl. können bisweilen etwas höher, müssen aber mitunter auch gerade etwas niedriger veranlagt werden, wenn sie den nothwendigen Wohnraum stark überschreiten und größere Erhaltungskosten machen

Die Revision (Erneuerung) der Hausclassensteuer braucht nur in größeren Perioden zu erfolgen, wenn Neu- und Umbauten auch nach Ablauf einer kleinen Steuerfreiheitszeit hinzutreten. Dagegen muß die Veränderung des Steuerfußes, insbesondere die Erhöhung, öfters stattfinden, um eingetretenen Veränderungen des Geldwerths und der Wirthschaftsverhältnisse Rechnung zu tragen.

Principiell am richtigsten möchte die österreichische Hausclassensteuer sein, nur müßte sie noch etwas mehr Merkmale der Classification anwenden, Ortsclassen einfügen und im Verhältniß zur Hauszinssteuer dort höher sein. Der beachtenswerthe Reformversuch von 1863 ist gescheitert (s. darüber Höffen a. a. O.). Die ursprünglichen Sätze des Gesetzes von 1820 sind übrigens nach und nach stark erhöht worden. 2 Hauptclassen: mit oder ohne Stockwerk und 12 Classen nach der Zahl der Wohnbestandtheile (3—1 in Cl. XII ohne Stockwerk, 36—30 in Cl. II ohne und in Cl. I mit Stockwerk). Jetziger Steuersatz mit allen Zuschlägen 1 fl. 64 kr. in Cl. XII, 9 fl. 80 kr. in Cl. X, 39 fl. 10 kr. in Cl. VI, 122 fl. 50 kr. in Cl. II, 147 fl. in Cl. I. Ein gewisses weiteres Wachsen über 35 Wohnräume hinaus. S. Chlupp S. 113 ff. über weiteres Einzelne. — Die französ. Thür- und Fenstersteuer ist auch eine Art Hausclassensteuer, fehlerhaft nach dem schlecht gewählten Merkmal, zudem noch daneben die Gebäude-Grundsteuer und die mit der Personalsteuer verbundene Wohnungsteuer: drei directe Steuern in Anknüpfung an dasselbe Object, wenn auch an verschiedene Steuersubjecte. Für die Thür- und Fenstersteuer bestehen zunächst 6 Ortsclassen nach der Volkszahl (unter 5000 bis über 100,000 Einwohner sind die Grenzclassen), dann für Häuser mit 1—5 Oeffnungen (nach Straßen, Höfen, Gärten) feste Sätze (zus. also 30, von 30 Cent. bis 8 Fr. 50 Cent. Normalsatz), ferner für Häuser mit 6 und mehr Oeffnungen 3 mit den Ortsclassen combinirte Classen nach der Art der Oeffnungen, für Thor-, Magazinthore u. dgl. (1 Fr. 60 Cent. bis 18.80), gewöhnliche Thüren und Fenster bis incl. 2. Stock (60 Cent. bis 1.80), Fenster in der 3. und weiteren Etage (60—75 Cent. für jede Oeffnung). Diese Sätze modificiren sich dann nach der Höhe des auf die Gemeinde zu vertheilenden Steuerbetrags (Contingents), da auch diese Steuer Repartitionsteuer ist. In Paris, Lyon, Bordeaux einige Aenderungen, namentlich neben einem abweichenden Thür- und Fenstertarif, Auflegung des Staatsteuercontingents mit nach dem Miethertrag. Hock, S. 148, Perroux-Joppen S. 76 ff. — Auch die preußische ländliche Gebäudesteuer ist in einer Hinsicht eine Art Hausclassensteuer, nur nach anderen Merkmalen (s. u.).

§ 71. — γ) Andere Formen der Gebäudesteuer: mehr oder weniger nur Abänderungen der beiden genannten typischen Formen, aber auch auf wesentlich anderen Principien beruhende. Zu nennen sind etwa:

(1) Eine Classensteuer der ländlichen Wohngebäude nach Maßgabe der „Gesammtverhältnisse der zu denselben gehörigen ländlichen Besitzungen und nutzbaren Grundstücke"

unter Mitberücksichtigung der Größe, Bauart, Beschaffenheit der Gebäude, auch der zugehörigen Hofräume und Hausgärten (Preußen).

Gesetz von 1861, § 7 ff. Classensteuertarif mit festen Sätzen, so Stufe 1—6: 4—24 Sgr. für Wohngebäude von kleinen ländlichen Besitzern, die noch tagelöhnern u. dgl. müssen, desgleichen von kleinen Handwerkern, Fabrikarbeitern; Stufe 7—22: 1—8 Thlr. für Wohngebäude, die zu selbständigen ländlichen Besitzungen von ca. weniger als 1000 Thlrn. Ertrag gehören; Stufe 17—37: 4—30 Thlr., für solche, die zu größeren ländlichen Besitzungen von über 1000 Thlrn. Reinertrag gehören, dabei niemals höhere Stufe als für gleichartige Wohngebäude in den nächsten Landstädten. Viel Einzelnes bleibt hier den Veranlagungscommissionen zu entscheiden übrig. Gleichmäßigkeit erscheint nicht stark verbürgt, was nur bei den geringen Steuersätzen weniger bedenklich. Steuer doch auch wohl noch niedriger als die Hauszinssteuer.

(2) Gebäudesteuer als Flächen-Grundsteuer, eventuell verbunden mit Ertragsbesteuerung des Gebäudes selbst (nach Miethwerth u. dgl.). In letzterem Falle also der Hauszinssteuer verwandt oder selbst gleich. Wie schon bemerkt, erscheint aber neben einer besonderen Ertragsteuer für Gebäude die Flächenbesteuerung unnöthig und unzweckmäßig. Letztere allein, für kleine Ortschaften, besonders des platten Lands (Baiern), nöthigt zu recht willkürlichen Bestimmungen. Aus der Flächengröße, bloß des Hausplatzes (Area) oder einschließlich des Hofes und kleinen Hausgartens, läßt sich zu wenig sicher auf die auch nur ungefähren Erträge des Hauses schließen.

Baiern, Gesetz von 1828, 1881, § 4, 6: da, wo in wirklichen Miethbeständen keine genügenden Anhaltspuncte der Schätzung, Annahme einer Ertragsgröße, welche „sich aus dem Flächeninhalte der überbauten und zu Hofräumen bestimmten Plätze berechnet", indem „das Product aus dem in Aren ausgedrückten Flächeninhalt und einem Ertragsanschlag von 5 Mark vom Ar die Verhältnißzahl für die Haussteuer bildet". Hierhin besonders Gebäude, die dem Betriebe der Landwirthschaft gewidmet, ländliche Schlösser und Pfarrhöfe. Steuerfuß in Pfennigen von der Mark, also als Procent, auch hier durch das Finanzgesetz bestimmt. — In Frankreich Veranlagung aller Gebäude zur Grundsteuer nach der Bodenfläche im Satz des besten Ackerlands, dann die meisten Gebäudekategorieen auch nach dem Miethwerth für den Bau (daher unter Abzug der Abschätzung für die Bodenfläche). Bei Wohnhäusern 10jähriger Miethwerth-Durchschnitt abzüglich ¼ für Kosten; aber dabei Minimum: für ein Wohnhaus mindestens das 2fache des Ertrags des besten Gemeindeackers nach Flächengröße, wenn bloß Erdgeschoß, das 3fache wenn 2stöckig, das 4fache, wenn mehr Stockwerke, anzurechnen. Perroux-Joppen S. 62.

§ 72. Im Vorausgehenden wurden namentlich Wohngebäude, wenn nicht das einzige, so doch stets das Hauptobject der Gebäudesteuer (§ 66), in der Erörterung vorausgesetzt. Soll die Steuer auf gewerbliche u. dgl. Gebäude ausgedehnt werden, so ist das bei zahlreichen davon, welche technisch für den Betrieb nicht wesentlich anders als Wohngebäude eingerichtet sind, immerhin leicht und im Ganzen nach denselben Methoden wie bei letzteren auszuführen, so u. A. bei Gebäuden mit städtischen Läden, Comptoirs, mit Werkstätten von mancherlei Handwerken. Schwieriger wird die Sache bei denjenigen gewerblichen Gebäuden, welche speciell technisch den betreffenden Gewerbebetrieben angepaßt werden müssen, also bei mancherlei Fabriken, Hüttengebäuden, Mühlen, auch bei einigen landwirthschaftlichen Betriebsgebäuden. Hier fehlen die Anhaltspuncte der Vergleichung mit anderen Gebäuden oder versagen die Hilfe, Vermiethungen kommen zu wenig zahlreich vor, um sich daran zu halten und nach Vergleich zu schließen. Aus dem Ertrag des Gewerbes, selbst wenn man ihn genau kennte, läßt sich nur sehr willkürlich der auf die Gebäude anzurechnende Theil ausscheiden. Alles das spricht dafür, hier wenigstens die besondere Gebäudebesteuerung zu unterlassen und an ihre Stelle die Grund- oder (eventuell und) die Gewerbesteuer zu stellen. Will man das nicht, so muß man nach anderen Merkmalen den ungefähren Ertrag dieser gewerblichen Gebäude zu ermitteln suchen. Am einfachsten ist, da auch die Verkaufspreise schwer festzustellen und trügerisch sind, eine Schätzung unter Anhalt an die Baukosten, aber eventuell mit Gewährung angemessener Ermäßigungen nach der thatsächlichen Bedeutung der Gebäude für das Gewerbe, dem sie dienen. Ohne ziemlich viel Willkür wird ein solches Taxationsverfahren nicht zu handhaben sein, aber das ist hier nicht zu ändern. Bei der

Gewerbesteuer muß dann eine entsprechende Abrechnung des festgestellten Gebäudesteuer-Ertragswerths erfolgen.

Aehnlich Rau, II § 354—356.

Die auch nur seltene Werthkatastrirung — Hauptbeispiel: Baden, auf dessen in § 25 erwähnte Gesetzgebung hier für das Einzelne verwiesen wird — ist bei Gebäuden im Allgemeinen entschieden nicht so passend als die Ertragskatastrirung. Denn die Häuserpreise schwanken nach den Conjuncturen besonders und sind individuell sehr verschieden. Richtige Mittelwerthe aus längeren Perioden lassen sich eben deshalb schwerer ermitteln als für ländliche Grundstücke, „zufällige" Preise sind dabei noch schwieriger auszuscheiden. Die Gleichmäßigkeit der Besteuerung wird daher hier wahrscheinlich nicht in demselben Grade als bei der Hauszinssteuer und wohl nicht einmal ebenso gut als bei der Hausclassensteuer erreicht.

Im Uebrigen ist die Einrichtung des Katasterwesens, die Evidenzhaltung und manches einzelne Verwaltungstechnische bei der Gebäudesteuer ähnlich wie bei der Grundsteuer, weshalb auf den Abschnitt über letztere verwiesen werden kann. Bei dem Wechsel der Verhältnisse sind Revisionen noch mehr als bei der Grundsteuer in angemessenen Zeitfristen geboten und auch viel leichter zu bewerkstelligen.

Zur Communalsteuer in Städten eignet sich die Gebäudesteuer mit am besten. Man kann durch sie die zufälligen Conjuncturengewinne an der Miethrente und dem Werthe der Häuser gut mit besteuern, besonders bei öfterer Revision des Katasters. Diese Gewinne sind eine Folge der Gesammtentwicklung der Stadt an Bevölkerung, Wohlstand, Anziehungskraft und theilweise eine Wirkung speciell der Verwendungen öffentlicher Mittel für Verkehrs-, Schulwesen u. s. w., so daß die Gebäudesteuer hier einigermaßen die Aufgabe löst, das privatwirthschaftliche Steuerprincip von „Leistung und Gegenleistung" zur hier berechtigten Anwendung zu bringen.

S. Wagner, Fin. II. § 422 ff., ferner S. 455 ff. auch die Lit. über Communalbesteuerung (Gneist, v. Bilinski, Wagner) und den preußischen betreffenden Gesetzentwurf. Zur Deckung der „Ausgaben für Verkehrswesen" in den Gemeinden darf die Gebäudesteuer auch noch in besonderem Maße, mit höherem Steuerfuß herbeigezogen werden.

3. Die Kapitalrentensteuer.

Gesetzgebung s. o. in § 23—28. Besonders wichtig hier die süddeutsche, von Baiern (Ges. vom 19. Mai 1881), Baden (Ges. vom 30. März 1850, 7. Aug. 1860, 29. Juni 1874), Württemberg (Ges. vom 19. Sept. 1852), das österreichische (von 1849) und britische Einkommensteuergesetz, worin die Specialbesteuerung der Capitalrente mit enthalten; auch die italienische Gesetzgebung (Ges. vom 14. Juli 1864, 16. Juli 1868). Mangel in Preußen und Frankreich, wo das Gesetz über Besteuerung der Mobiliarwerthe (§ 27) die Lücke der Ertragsbesteuerung nur ungenügend ersetzt. Lit. s. ebenfalls in § 23—28. Rau, F. II. § 377 bis 390, Stein II. 82—96, Hock, öff. Abg. § 30, Schäffle Steuerpolit. S. 339—344. Besonders beachtenswerth für die principielle Frage von der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer besonderen Capitalrentensteuer im Ertragsteuersystem ist der Aufsatz von Helferich über die Einführung dieser Steuer in Baden, Tüb. Ztschr. 1846. S. außerdem Vocke, Tüb. Ztschr. 1868.

§ 73. — a) Wesen und Aufgabe dieser Steuer, der auch sogen. „Capitalsteuer" oder „Leihzinssteuer". Sie ist eine besondere specielle Ertragsteuer von der Zinsrente aus verliehenem Capital, namentlich Geldcapital, im Allgemeinen das jüngste Glied im modernen Ertragsteuersystem, das in manchen Ländern, wo letzteres besteht, heute noch fehlt (u. A. in Preußen, Frankreich), übrigens in den älteren Vermögensteuern u. dgl. (Schoß) mehrfach mit enthalten gewesen ist. Die Steuer soll im Princip den Gläubiger im Schuldverhältniß, als den Zinsbezieher treffen, auch wenn sie eventuell beim Schuldner erhoben wird. Sie macht in dieser Hinsicht weniger Schwierigkeit in Bezug auf die Grund-

sätze, nach denen ihr Umfang zu bestimmen, sie zu veranlagen und einzurichten ist, als in Betreff der practischen Durchführung dieser Grundsätze.

Im Unterschied von den Realsteuern und einigermaßen auch von allen anderen Ertragsteuern ist hier schon der Nachweis des bloßen Vorhandenseins eines betreffenden Steuerobjects oft recht schwierig, gerade in den heutigen Formen des Creditverkehrs (Werthpapier-Besitz, zumal von auswärtigen Papieren). Und die Ermittlung des Ertrags dieses Objects bietet vielfach neue eigenthümliche Schwierigkeiten. Diese steigern sich dadurch noch, daß Nachweis des Vorhandenseins und Ertragschätzung von Renteneinkommen nach den Arten der einzelnen Capitalanlagen in sehr ungleichem Grade das Richtige zu treffen pflegen. Ferner verlangt die mögliche und oft thatsächliche Rückwirkung der Besteuerung auf den Capitalwerth des Steuerobjects (Werthpapiere) und auf den Schuldner, auf welchen die Steuer unter Umständen leicht überwälzt wird, ihre besondere Beachtung und nöthigt bisweilen zu ausdrücklichem Verzicht auf die Erhebung der an sich berechtigten Steuer („Steuerfreiheit" gewisser Werthpapiere, Oesterreich). Auch die Wirkung anderer Steuern, welche direct, wie Einkommensteuern, eventuell durch Ueberwälzung, wie wenigstens möglichen Falles Realsteuern, oder indirect, wie besonders gewisse Verkehrsteuern (Stempel, Registerabgaben, Besitzwechsel-, Börsensteuern) gerade die Zinsrente mehr oder weniger mit belasten, verlangt hier ihre besondere Berücksichtigung. Lauter Umstände, welche es zwar nicht immer rechtfertigen, aber erklären, daß man zu besonderen Capitalrentensteuern auch da, wo sonst die Ertragsbesteuerung die hauptsächliche directe Steuer ist, erst spät und noch heute nicht allgemein geschritten ist. Bei dem vorgekommenen Vorwurf, daß es sich in solchem Falle um parteiische Schonung der Interessen des „Capitalismus", des „mobilen Besitzes" handle, wird die maßgebende Bedeutung dieser steuertechnischen Schwierigkeiten der Capitalrentensteuer übersehen. Es ist Alles in Allem die ungeheure, so mannigfaltige Entwicklung des modernen Creditverkehrs, welche freilich die Nothwendigkeit und Berechtigung einer besonderen Capitalrentensteuer bedingt, aber auch diese Schwierigkeiten hervorruft. Vieles hängt hier eng mit den ökonomisch-technischen und rechtlichen Verhältnissen dieses Creditverkehrs zusammen. S. daher in diesem Werke, Theil. I, Abh. VII, S. 285 über den Credit, vom Verfasser gegenwärtiger Abhandlung.

§ 74.—b). Umfang. Manche Schwierigkeit macht gerade in der Praxis die Bestimmung des Umfangs dieser Steuer. So sollte sie im Princip nur denjenigen Theil im (Brutto-) Zinse treffen, den die theoretische Nationalökonomie im Unterschied von der „Risicoprämie" (Versicherungs-, Assecuranzprämie), wohl den „eigentlichen" Zins nennt. Nur dieser ist auf die Dauer wirklicher Reinertrag, „Einkommen", jene Prämie ist Capitaltilgung, Amortisation (Rückzahlung). Aber diese Scheidung ist praktisch im einzelnen Besteuerungsfall gar nicht oder nur nach willkürlicher Fiction, z. B. unter Annahme eines („landesüblichen", „normalen") Zinsfußes (z. B. 4%) und entsprechenden Abzügen bei höherem Zinsfuße, zur Feststellung des steuerpflichtigen Ertrags, durchzuführen. Unterläßt man sie, wie meistens in der Praxis, so erfolgt reell eine ungleichmäßige Besteuerung, im anderen Fall eine ganz willkürliche.

Für die Frage von der richtigen Bestimmung des Umfangs der Steuer läßt sich folgendes Schema der Hauptarten moderner Leihzins-Erträge zu Grunde legen.

Die Verschiedenheit dieser Kategorieen zeigt zugleich, in welch' ungleichem Grade die einzelnen Erträge in Betreff des Nachweises ihres Vorhandenseins und ihrer Höhe erfaßbar für die Steuerverwaltung sind. Es ergiebt sich schon daraus, daß man das richtige Ziel, die angemessene Besteuerung der Zinsrente, nicht auf dem Wege der Capitalrentensteuer als einer Ertragsteuer allein, noch weniger bloß auf demjenigen der Einkommensteuer erreichen kann, sondern, daß dazu andere Steuerarten, namentlich die Verkehrsteuern (Stempel u. dgl.) mit benützt werden müssen. Das eigenthümliche „Differential" modernen Volkseinkommens, das die Zinsrente darstellt, wäre sonst noch viel weniger zu erfassen, als es auch so noch der Fall ist. Vgl. für das Folgende auch den Art. „Credit" in Th. I. S. 291 § 8 ff., S. 323 ff. § 44 ff., auch daselbst S. 327 § 52 ff. und S. 342 § 72 ff.

(1) Erträge aus speciell versicherten Privat- oder aus Pfandschuldforderungen, und zwar aus

(a) hypothekarischen,

(b) Faustpfandschuldforderungen (auch Lombardgeschäft).

(2) Erträge aus unversicherten Privatschuldforderungen (verzinsliche Depositen u. dgl. bei Banken, Wechsel, andere Schuldverschreibungen u. s. w.)

Bei 1 und 2 wäre eventuell noch zwischen in- und ausländischen Rentenquellen zu unterscheiden.

(3) Erträge aus „öffentlichen Werthpapieren" (meist des Börsenverkehrs), welche formell rechtlich Schuldverschreibungen, Obligationen (incl. Renteninscriptionen) darstellen.

(a) Hier ist einmal zwischen einheimischen und ausländischen Papieren zu unterscheiden, bei ersteren gerade für die Capitalrentensteuer mehrfach auch zwischen solchen, welche im Besitz von im Ausland wohnenden Personen, insbesondere von dortigen Ausländern selbst und von im Inland wohnenden, namentlich solchen inländischen Staatsangehörigen selbst, sind.

Diese allgemein wichtigen Fragen spielen bei der Capitalrentensteuer eine besondere Rolle. Vgl. Wagner, Fin. II. §. 401 ff. (Grundf. d. „Allgemeinheit" der Steuer).

(b) Sodann sind noch folgende Kategorieen zu trennen:

(α) Staatsschuldverschreibungen des heimischen Staats.

(β) Schuldverschreibungen anderer öffentlicher Körper (Gemeinden u. dgl.), der Erwerbsgesellschaften (Actiengesellschaften, „Prioritätsobligationen") und anderer Schuldner (z. B. Standesherren, Privatfabriken — Krupp) im Inlande.

(γ) Ebensolche Obligationen, einschließlich derer von Staaten, des Auslands.

(δ) Ausländische Actien, Commanditantheile u. dgl. m.

(4) Erträge aus Actien, Commanditantheilen von Commandit-Actiengesellschaften und aus ähnlichen in Form börsengängiger Werthpapiere ausgestellten Antheilscheinen u. dgl. inländischen Unternehmungen.

Formell rechtlich keine Leihzinsrenten, sondern gewerbsgewinnartige Reinerträge, indessen in der ökonomischen Betrachtung doch den Erträgen aus Creditgeschäften wesentlich gleich zu stellen, aus den in Th. I, Abh. Credit § 21 S. 304 dargelegten Gründen. Auch im Steuerrecht herrscht vielfach (Baiern) diese Auffassung und die ihr entsprechende Behandlung dieser Erträge. Dafür auch Schäffle, St. S. 340, dagegen, aber den Sachverhalt verkennend Stein II. 86.

Principiell muß sich eine Capitalrentensteuer auf die drei ersten Kategorieen dieser Erträge ausdehnen und kann das auch auf die vierte, obgleich sich bei dieser eventuell durch die Gewerbe- oder eine besondere Actiengesellschaftsteuer (oder dgl.) die der Capitalrentensteuer entsprechende Besteuerung durchführen läßt. Aber es ist sofort klar, daß bei einer solchen Bestimmung des Umfangs unserer Steuer große Schwierigkeiten für die Durchführung der Gleichmäßigkeit hervortreten, weil Vorhandensein und Höhe der betreffenden Renten für die Steuerverwaltung nach jenen Kategorieen und deren Gliedern so ganz ungleich erfaßbar sind.

So sind die Bezüge aus hypothekarischen Pfandforderungen beim System der öffentlichen Grund- und Hypothekenbücher leicht zu ermitteln und danach die betreffenden Capitalisten leicht zu besteuern. Da aber ähnliche Hilfs- und Controlmittel bei den anderen Capitalanlagen meist fehlen, droht die Rentensteuer bei den Hypotheken vollends zur Ueberwälzung der Steuer auf den Schuldner und zur allgemeinen Erschwerung und Vertheuerung des Immobiliarcredits zu führen. Bei den anderen Privatschulden hat man nur bei streng durchgeführtem Registrirungszwang und allenfalls hie und da durch Vermittlung der als Steuererhebungsorganen dienende Banken einigermaßen Sicherheit, die Erträge zu erfassen. Um so mehr wird hier eine andere Steuerart, besonders der Stempel in der Verkehrsteuer, anzuwenden sein. Bei den öffentlichen Werthpapieren des Inlands kann man vielfach den Bezieher der Rente gar nicht individuell nachweisen (Inhaberpapiere u. dgl.), auch nur unsicher in anderen Fällen (Namenpapier, Inscription). Durch Erhebung der Rentensteuer unmittelbar an der Quelle des Ertrags, beim Schuldner vermag man allerdings die Besteuerung selbst sicher und vollständig durchzuführen („Couponsteuer"), nicht aber ohne mancherlei Conflicte mit gewissen Principien und Sätzen des Steuerrechts, auch hat die Besteuerung der eigenen Staatspapiere in dieser Weise einiges Mißliche (wenn sie auch nicht principiell und rechtlich unzulässig ist, § 77). Erhebliche Bedenken macht aber wieder die Rückwirkung dieser Steuer auf den Capitalwerth der Forderungen und auf den Schuldner, sowie die Gefahr, den inländischen Schuldnern den Credit zu vertheuern, das heimische Capital in ausländische Anlagen hinein zu drängen, namentlich auch in fremde Werth-

papiere. Denn bei diesen fehlt die Möglichkeit, jene Besteuerungsmethode anzuwenden, für den einheimischen Staat vollständig. Durch die Forderung der Stempelung fremder Werthpapiere, welche im Besitz von Inländern sind und im Inland umgesetzt werden, durch Börsensteuern u. dgl. läßt sich dieser Mangel nicht ausreichend ersetzen. So liegen hier in der That Schwierigkeiten vor, welche sich nicht gänzlich lösen lassen.

§ 75. — c) Frage der Berechtigung einer besonderen Capitalrentensteuer. Ueberwälzung. Höhe. Die dargelegten Schwierigkeiten erklären die Zweifel an der Berechtigung einer solchen, im Zeitalter des Capitalismus und der Creditwirthschaft so nothwendig erscheinenden, aber so unvollkommen durchzuführenden Steuer mit. Solche Zweifel sind aber außerdem auch aus den Ueberwälzungstendenzen der Ertrag-, besonders der Realsteuern abgeleitet worden, namentlich in dem Falle, wo es sich um die erstmalige neue Einführung jener Steuer in ein älteres Ertragsteuersystem handelt. Allerdings werden bei den anderen Ertragsteuern, der Grund-, der Gebäudesteuer die Passivrenten gewöhnlich ausdrücklich unbeachtet gelassen, der Besitzer der Ertragsquelle voll besteuert, und wo ausnahmsweise ein Abzug der betreffenden Steuerquote von den Passivzinsen gestattet und rechtlich geschützt ist, wird er selten genug wirklich durchgesetzt werden können. Insofern sind jene Zinsen doch reell steuerfrei, die Capitalrentensteuer erscheint dann gerade als Consequenz des Princips der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Immerhin wäre es aber bei ganz freiem Capital- und Grundbesitzverkehr, Gewerbefreiheit u. s. w. und unter Voraussetzung speculativen Besitzwechsels mit der Tendenz, die Ertragsteuern zu überwälzen, möglich, daß durch entsprechende Regelung von Angebot und Nachfrage in Bezug auf die besteuerten Ertragsquellen einer- und auf die Leihcapitalien anderseits eine Ausgleichung einträte, der Leihzins entsprechend etwas herabginge und insoweit doch reell mit besteuert wäre. Alsdann würde, in Uebereinstimmung mit den Voraussetzungen dieses Falls, die neue Capitalrentensteuer das erreichte Gleichgewicht in der Steuervertheilung wieder stören. Die Zinsrente wäre hier zunächst doppelt besteuert. Daraus müßte sich wieder ein Rückwälzungsproceß entwickeln, welcher sich abermals durch das Medium veränderter Verhältnisse von Angebot und Nachfrage von Leihcapitalien und anderen besteuerten Ertragsquellen vollzöge und mit der Uebertragung eines Theils der neuen Rentensteuer auf diese anderen Ertragsquellen endete.

Diese Beweisführung entspricht durchaus der theoretisch ganz richtigen Methode und Doctrin der Ricardo-Herrmann'schen Schule. Vgl. dazu bes. den oben gen. Aufsatz Helferichs über die bad. Capitalsteuer. Auch Rau II. § 379; Wagner, österr. Staatshaushalt (Wien 1863) S. 198 (über d. Couponst.). Der Fehler ist nur, diese unter den hypothetischen Voraussetzungen der Deduction richtige Argumentation ohne Weiteres auf das Leben zu übertragen, überall den concreten Steuerpflichtigen, Grundbesitzer (Bauern!) u. s. w. einfach mit dem „speculirenden Unternehmer der class. liberalen Nationalökonomie" (Schmoller) zu identificiren.

Bei der völligen Unberechenbarkeit einer solchen „möglichen" Ausgleichung in der Praxis kann darauf von der Steuerpolitik keine besondere Rücksicht genommen werden. Vielmehr ist im Ertragsteuersystem — wie gleichfalls in der Einkommensteuer, die neben demselben oder auch allein besteht — die besondere Besteuerung der Leihzinsen durchaus zu verlangen. Dies um so mehr, eine je größere Quote des Nationaleinkommens infolge der Vermehrung des öffentlichen und privaten Schuldenwesens, namentlich auch der fortschreitend sich vermehrenden Verschuldung des Grundbesitzes — großentheils nur Restkaufgelder und Erbportionen, welche durch die vom Recht erzwungene Capitalverschuldungsform gar nicht reelle Theile des Nationalcapitals, sondern capitalisirte Grundrenten sind (Rodbertus) — heutzutage in der Rechtsform des privaten Zinsrente-Einkommens zum Vorschein gelangt.

Auch die Rücksicht auf die mögliche Fortwälzung der Rentensteuer auf den Schuldner darf von dieser Steuer im Allgemeinen nicht abhalten. Cautelen dagegen lassen sich wohl mit in Erwägung ziehen, darunter die Vorschrift, daß der Gläubiger sich die Steuer nicht contractlich vom Schuldner darf vergüten lassen (s. u.). Ob und wie weit dergleichen wirkt,

hängt freilich vornemlich von den allgemeinen und speciellen Verhältnissen ab, welche die Höhe des Zinsfußes bestimmen.

Die allgemeinere Fortwälzung einer Zinsrentensteuer auf den Schuldner darf man sich aber auch nicht zu leicht denken. Sie hätte Bedingungen, umfassende und eingreifende Vorgänge im ganzen Verkehrsleben zur Voraussetzung, welche sich nur mit vielen Schwierigkeiten, daher in der Wirklichkeit überhaupt nicht leicht im erforderlichen Maße einstellen. (Vgl. Rau II. § 379—382). Eine sehr einseitig polemische, unklare, aber nach seiner Meinung wie gewöhnlich allein klärende Auffassung hat Stein II. 85—92. Er verwirft die Steuer daher als solche. Einer seiner Gründe: „die Rentensteuer wirkt ewig nur als Vertheuerung des Zinsfußes" generalisirt viel zu sehr. Anders und richtig Schäffle S. 339, der die Steuer zwar zu einem Gliede der allgemeinen Einkommensteuer ausgestalten will, bis dahin sie aber verlangt.

Dem richtigen Hauptbedenken, daß eine Capitalrentensteuer die verschiedenen Capitalanlagen ungleich trifft, weil sie sie nur ungleich zu erfassen vermag, muß eben nach Möglichkeit begegnet werden. Dazu bieten sich immerhin einige, wenn auch nicht ganz ausreichende, doch in gewissen Grenzen erfolgreiche Mittel in der Einrichtung dieser Steuer selbst, sodann Combinationen mit anderen Steuern, besonders mit Verkehrsteuern (§ 76).

Das Ausmaß der Steuer oder die Höhe ihres Fußes anlangend, so ist principiell ein höherer Fuß als bei den Personalsteuern, auch der Gewerbe- und der speciellen Einkommensteuer von Lohn und Besoldung u. dgl., in derselben Weise zu rechtfertigen und danach zu verlangen, wie ein solcher überhaupt für fundirtes Einkommen gerechtfertigt ist, welches eine höhere Leistungsfähigkeit darstellt. Gegen den Steuerfuß der Grund- und Gebäudesteuer wird der Fuß der Capitalrentensteuer jedoch etwas zurückstehen können, da die besonderen Werthsteigerungen von Immobilien, die Folge der Conjuncturen in fortschreitenden Gemeinwesen und der Verwendungen öffentlicher Mittel, bei den Leihcapitalien entfallen. Practisch aber ist bei einem hohen Fuße der Rentensteuer wieder mehr mit dem Bedenken zu rechnen, daß diese Steuer wenigstens auf gewisse Schuldnerkategorieen überwälzt werden könnte und daß die Steuer so ungleichmäßig getragen wird, also ein hoher Fuß derselben hier doppelt empfindlich wirkt.

Beispiel. Baierisches Ges. v. 19. Mai 1881: steuerfrei Jahresrente unter 40 M., $1^1/_2$ % Steuer für Rente von 40—100, 2 % von über 100—400, $2^1/_2$ % von 4—700, 3 % von 700 bis 1000, $3^1/_2$ % von über 1000 M. Also bis dahin progressiver Steuerfuß, der dann doch für andere Ertragsteuern ähnlich bestehen müßte. Hohe Sätze in Oesterreich, s. u.

§ 76. — d) Veranlagung und Combination mit anderen Steuern. Hier bieten sich folgende Möglichkeiten, die auch meist in der Praxis versucht worden sind.

(1) Declarationszwang für die steuerpflichtigen Bezieher von Zinsen aus verliehenen Capitalien. Dies ist der unter unseren Verhältnissen doch richtigste Weg, wobei dann etwa Steuercommissionen mit aus bürgerlichen Elementen als Control- und Revisionsinstanzen dienen.

Die Aufgabe ist wesentlich die gleiche wie bei den modernen Einkommen- (eventuell auch den Vermögen-) Steuern und muß in gleicher Weise zu lösen gesucht werden. Daher doch wohl genaue Specialisirung der Zinserträge in der Declaration zu verlangen, Oeffentlichkeit der Steuerlisten, wenigstens für den Gesammtbetrag der Zinsen, strenge Controlen und Strafen bei unterlassener oder falscher Declaration, Controle beim Erbgang von Amtswegen und nachträgliche hohe Defraudationsstrafe. S. o. § 32, 39. Rau II. § 388. Solcher Declarationszwang in den bezüglichen süddeutschen Gesetzen über Capitalrentensteuer, verbunden mit einigen, doch noch nicht mit allen den eben genannten Cautelen. Z. B. baier. gen. Gesetz § 12 ff.: jeder betr. Rentenbezieher (von über 40 M. Rente) hat auf ergangene öffentliche Aufforderung in bestimmter Frist schriftlich oder mündlich zu erklären, wie hoch der Jahresbetrag seiner Renten, dabei darf er die Befreiungs- und Abzugsgründe nennen. Staats- und Gemeindebehörden und Notare sind verpflichtet, dem Rentamt, an welches die Erklärungen gelangen, Aufschlüsse zu geben. Feststellung der steuerpflichtigen Capitalrente dann durch die aus bürgerlichen Elementen gewählten Steuerausschüsse der Rentamtsbezirke (baier. Einkommensteuergesetz v. 19. Mai 1881, § 31 ff.). Oeffentlichkeit der Listen fehlt (s. § 44 d. letztgenannten Ges.). Feststellung in 2jährigen Perioden. Umfassende Strafbestimmungen in dem 1. Gesetze, § 28 ff., bes. für „Hinterziehung" (u. A. gehört dahin Unterlassung der Angaben und falsche Angaben, durch welche Steuerverkürzungen eintreten), das 5—20fache der Jahressteuer, die außerdem eingezogen wird.

Ferner verschiedene Ordnungsstrafen. Die gleiche Hinterziehungsstrafe gegenüber der Erbschaftsmasse, wenn die Thatsache der Steuerverkürzung erst nach dem Tode des Steuerpflichtigen bekannt wird (§ 38), — aber eben keine Controle der Erbschaften auf diesen Punct hin ohne Weiteres von Amtswegen. — Strenge Vorschriften auch bes. in Württemberg. — Besondere Bestimmungen sind für einzelne Puncte erforderlich, so darüber, wie Forderungen ohne laufende Zinsen (Wechsel, Schatzscheine, manche Loospapiere) zu behandeln sind. In Baiern z. B. jetzt (a. Ges. § 3) dafür 3 % vom Nennwerth anzunehmen.

(2) Einschätzung durch Steuercommissionen oder Behörden ohne Declarationspflicht der Steuersubjecte.

Analog dem Verfahren bei Classen- und Einkommensteuern wie den preußischen. In Preußen besteht im Effect keine andere directe Besteuerung der Zinsrente als durch diese Steuern. Die vollkommene Unzulänglichkeit dieses Verfahrens ist klar. Denn wenn auch einige Anhaltspuncte in den Büchern der Hypothekenämter, mitunter der Staatschuldenverwaltung vorliegen, so hat deren Benutzung für die Steuerzwecke hier ihre besonderen Bedenken, weil alle solche Anhaltspuncte bei anderen Capitalanlagen fehlen. Diese Methode ist also ganz ungenügend, ja verwerflich.

(3) Allgemeiner Registrirungszwang für die Gläubiger in Betreff ihrer ausgeliehenen Capitalien.

Rau II. § 387. — Hat überhaupt nur Sinn bei inländischen Privatschulden, indem dann die Unklagbarkeit bei Unterlassung der Registrirung angedroht wird. Bei der heutigen Ausdehnung des sonstigen Schuldenwesens und des internationalen Credit- und Werthpapierverkehrs würde damit nur eine neue Schädigung gewisser heimischer Creditverhältnisse bewirkt werden.

§ 77. — (4) Anzeigepflicht der Schuldner für die von ihnen zu zahlenden Zinsen. Dabei ist dann ein doppelter Weg möglich:

(a) Besteuerung der Zinsen nach der Angabe des Schuldners beim Gläubiger.

Hier liegt aber nicht nur kein, sondern ein entgegengesetztes Interesse des Schuldners vor, Angaben zu machen, weil er immer befürchten wird, selbst die Steuer, in Form erhöhten Zinsfußes, tragen oder sie selbst dem Gläubiger ersetzen zu müssen. Strafandrohungen wider den Schuldner und gesetzlicher Schutz des letzteren gegen Ueberwälzung der Steuer auf ihn, wie im folgenden Falle, reichen nicht aus. Auch ist wiederum die Concurrenz zwischen in- und ausländischen Capitalanlagen, Privatschulden und Werthpapieren zu bedenken.

(b) Besteuerung der Zinsen, in Consequenz der Ertragsbesteuerung, an der „Quelle", beim Schuldner selbst, indem diesem dann das Recht, dem Gläubiger bei der Zinszahlung den Steuerabzug zu machen, gewährt wird: sogen. Couponsteuer bei öffentlichen Werthpapieren mit inländischer Zinszahlung.

Bei gewöhnlichen Privatschulden bieten hier alle gesetzlichen Cautelen zu Gunsten des Schuldners für den letzteren keine genügende Sicherheit, nicht doch belastet zu bleiben, wie Ungiltigkeit von Verträgen, durch welche der Schuldner die Steuer definitiv auf sich nimmt, Strafandrohungen gegen den Gläubiger, welcher sich den Steuerabzug nicht gefallen lassen will (beides in der brit. Einkommensteuer, ersteres auch im baier. Ges. § 6 und sonst), mindestens Recht des Schuldners, die Steuer dem Gläubiger bei der Zinszahlung abzuziehen und Quittung darüber zu verlangen (österreichische Einkommensteuer). Bei hohen Steuersätzen droht hier dem Schuldner vollends die Belastung. Nur bei denjenigen Privatschulden aber, worüber öffentliche Bücher geführt werden (Hypotheken), läßt sich diese Besteuerungsform überhaupt durchführen. Bei den anderen hat auch der Schuldner das Interesse, die Verhältnisse geheim zu halten. Hier liegt die Sache noch ungünstiger als im vorigen Fall. Daher auch wieder Ungleichmäßigkeit in der Besteuerung der verschiedenen Arten von Privatschulden.

Anders verhält es sich allerdings bei der Couponsteuer öffentlicher Werthpapiere. Hier bleibt dem Gläubiger nichts übrig, da er bei den heutigen Anleiheformen in der Regel nicht oder doch nur nach längerer Zeit das Capital kündigen kann, als sich die Steuer bei der Zinszahlung abziehen zu lassen. Der entschiedene Vortheil dabei ist gegenüber jeder anderen Steuerform der, daß hier die Besteuerung völlig sicher und genau nach dem Gesetze, daher streng gleichmäßig für alle betreffende Gläubiger und zugleich höchst wohlfeil durchgeführt und erhoben wird, bei den inländischen Staatspapieren, wie bei den Schuldverschreibungen der der Controle des Staats unterstehenden Corporationen, Erwerbsgesellschaften u. s. w. Von einer Rechtsverletzung selbst bei der Couponsteuer der eigenen Obligationen des Staats kann an sich, wenn der Staat nicht ausdrücklich im Anleihevertrag oder nicht sonst gegentheilige Zusagen machte, nicht die Rede sein, — so wenig wie in dem verwandten Fall des Einkommensteuerabzugs bei der Zahlung der Beamtengehalte (§ 93), auch nicht dem fremden, dem im Ausland wohnenden Staatsgläubiger gegenüber. Denn die Zinszahlung und die Couponsteuer beruhen auf zwei

ganz verschiedenen Rechtstiteln, einem privatrechtlichen aus dem Anleihecontract, einem öffentlichrechtlichen aus dem Steuerrecht Es hat auch seine schweren principiellen und bei der heutigen Höhe der Staatsschulden seine ernsten practischen Bedenken, den Zinsertrag aus Capitalanlagen in der Staatsschuld rentensteuerfrei (ähnlich ihn einkommensteuerfrei) zu lassen, und bei allen anderen Steuerformen bleibt er das sicher immer zum Theil, bei Schuldtiteln, welche sich im Ausland befinden, vollständig. Die Couponbesteuerung (die ältere analoge Englands, als Theil der Einkommensteuer in sched. C, neuerdings namentlich diejenige Italiens und Oesterreichs, welches letztere consequent den in- und ausländischen Gläubiger hier gar nicht unterscheidet) hat daher nicht nur ihre finanziellen Vortheile, sondern auch eine Reihe von guten Gründen zur Stütze. (Wagner, Fin. II. § 409; Hock, öff. Abgaben S. 18, 220).

Dennoch unterliegt sie auch principiellen und practischen Bedenken. Sie trifft alle Gläubiger bez. Besitzer solcher Werthpapiere gleichmäßig. Wenn daher sonst Steuerfreiheiten oder Ermäßigungen stattfinden, z. B. für kleine Renten oder nach der Persönlichkeit der Gläubiger (s. u.), so bleiben diese unbeachtet oder es muß ein weitläufiges Restitutionsverfahren (England) eingeleitet werden. Schlimmer ist aber noch, daß die Capitalrentensteuer in Form der Couponsteuer eben nur mit Erfolg auf die im Inland zahlbaren öffentlichen Werthpapiere angewendet werden kann, wodurch die Kapitalanlagen darin reell ungünstiger als diejenigen in anderen Creditverhältnissen und namentlich auch als in ausländischen Papieren behandelt und letztere Anlagen insofern prämiirt werden. Dies wird nicht überall, z. B. da nicht, wo der inländische Zinsgenuß trotz der Steuer höher bleibt (Oesterreich, Italien), aber es kann doch mannigfach den Credit für die inländischen Schuldner, einschließlich den Staat, bei neuen Anleihen vertheuern oder es muß, wie in Oesterreich jetzt so allgemein (Staat, Eisenbahngesellschaften für Prioritätsobligationen), in diesem Fall vom Staat Couponsteuerfreiheit versprochen werden (österr. Goldrente) und die anderen neuen Credit brauchenden Schuldner müssen vertragsmäßig die Steuer auf sich nehmen (österr. Bahnen, Corporationen). Fiscalisch bleibt, wie Hock (a. a. S. 221) betont hat, dann zwar aus dieser Couponsteuer dem Staate leicht immer noch ein Vortheil, nemlich bei einer hohen alten Staatsschuld, vollends bei hohem Couponsteuerfuß, und doch nur viel kleineren neuen Creditaufnahmen. Aber ein gewisser finanzieller Nachtheil ist bei diesen letzteren doch sicher öfters da. Es müßte denn, wie einigermaßen in Oesterreich 1868 ff. nach dem Ausgleich mit Ungarn und der Erhöhung der Couponsteuer, eine jener eigenthümlichen Erscheinungen des Creditverkehrs vorliegen, daß nemlich die durch eine starke Couponsteuer reell verminderte Last der Staatsschuld und die dadurch (und sonst etwa gleichzeitig noch durch andere Momente, politische u. dgl.) bewirkte Verbesserung des Staatscredits den Cours der Papiere mehr steigert als ihn die Couponsteuer an sich drückt.

Ein weiteres ernstliches Bedenken bleibt aber diese doch immerhin wahrscheinliche Rückwirkung der Couponsteuer auf den Cours der Papiere, weil dann der Besitzer pro tanto zugleich einer reellen Vermögensteuer unterliegt. Besonders der auswärtige Gläubiger wird das empfinden und die Maßregel deswegen mehr als eine Zinsreduction, denn als eine normale Besteuerung ansehen: mit Unrecht zwar, aber dennoch kann solche Auffassung auch wieder besonders den Credit schädigen.

Practisch wird man zwischen allen diesen Gründen für und wider abwägen und nach der concreten Sachlage im einzelnen Staat und Zeitpunct zu entscheiden haben. Bei einem mäßigen Steuerfuß treten die Bedenken gewiß mehr hinter die Vortheile zurück, diese Zinserträge wirklich sicher der gesetzlichen Steuer zu unterwerfen und dadurch die Rentensteuer den Realsteuern in diesem Puncte gleich zu stellen.

Das interessanteste, für Deutschland practisch wichtigste und für die Theorie wegen der gemachten Erfahrungen werthvollste Beispiel ist die österr. Couponsteuer: nur eine im Verwaltungswege eingeführte Erhebungsform der Einkommensteuer Abtheil. III. Eingehend darüber A. Wagner, Ordn. d. österr. Staatshaushalts S. 187—204. Seit 1859 (unter Bruck) wurde die 5 %ige Einkommensteuer (Ordin.) bei Staats-, dann auch bei anderen öffentlichen Obligations-Papieren in Form der Couponsteuer bei der Zinsauszahlung abgezogen, später der Satz auf 7, seit 1869 auf 10 % (außerordentl. Zuschlag in Höhe des Ordin.) erhöht. Nach Ges. v. 20. Juni 1868 wurde bei der Maßregel der Conversion der älteren gemeinsamen Staatsschuld in eine 5 %ige Silber- und Papierrente ein fester, nicht erhöhbarer „Steuersatz“ von 16 % auf diese Rente gelegt, die daher als 4⅕ %ige in den Courszetteln notirt wird. Bei den verbliebenen staatlichen Lotterieanlehen wird von den Zinscoupons und den Gewinnsten 20 pCt. abgezogen. Die neue (west-)österreichische 5 %ige Papierrente ist wie die 4 %ige Goldrente steuerfrei. — Die italienische Couponsteuer, als Theil der Einkommensteuer von Mobiliarwerthen ist jetzt 13.2% und wird, auch bei der Staatsrente, ebenfalls für ausländische Besitzer abgezogen. — Restitutionsverfahren für Ausländer bei der brit. betreffenden Abtheilung der Einkommensteuer.

§ 78. — (5) Bei Actien und ähnlichen Antheilscheinen, für welche die Besitzer in Form von Zinsen, bez. Dividenden den Reinertrag ausgeworfen bekommen, handelt es sich,

wie schon bemerkt, nach den heutigen Verkehrsverhältnissen, regelmäßig wenigstens, um ganz ähnliche Capitalanlagen wie in Obligationspapieren. Demgemäß ist die Capitalrentensteuer hier auch berechtigt. Dieselbe kann aber für inländische Unternehmungen hier einfach gleich vom zu vertheilenden Gesammt-Reinertrage im Ganzen bei der betreffenden Gesellschaft selbst erhoben werden, welche dann die Dividende verhältnißmäßig zu verkürzen hat. Beim Actionär selbst ist in diesem Fall dies Einkommen rentensteuerfrei zu lassen.

Das Verfahren, das mehrfach üblich ist (Oesterreich), gleicht im Effect der Couponbesteuerung, hat dieselben Vorzüge, aber auch Bedenken. Letzteres namentlich gegenüber ausländischen Actien und manchen anderen inländischen Capitalanlagen, welche sich nicht so behandeln lassen: also wiederum Störungen der Gleichmäßigkeit. — Auch sonst ist hier der Zusammenhang mit der Gewerbesteuer (oder einer ähnlichen) zu beachten (§ 84). Es bietet sich hier z. B. die Möglichkeit, die Actionäre auch durch die Gewerbesteuer mit für ihre Dividenden zu besteuern, so bei einem höheren Fuße dieser Steuer. Besteht aber in einem Lande keine besondere Capitalrentensteuer, sondern nur eine allgemeine Einkommensteuer, (Preußen) neben der Gewerbesteuer, so müßte principiell der gleiche Steuerfuß für die Gewerbesteuer der Actiengesellschaften oder für eine besondere Actiengesellschaftsteuer verlangt werden, wie für andere gewerbliche Unternehmungen. Practisch werden sich dann freilich die Actionäre doch besser als selbständige gewerbliche Unternehmer stehen, weil man die Dividende bei ihnen nicht so sicher auffindet als das gewerbliche Einkommen bei jenen Unternehmern.

(6) Die Verkehrsteuern (in Form von Stempeln, Registerabgaben) für die Urkunden (Documente, Schuldscheine) des Creditverkehrs und für die Rechtsgeschäfte mit diesen Urkunden (Besitzwechsel im Kauf und Verkauf, Börsengeschäfte, „Börsensteuern" als Umsatzsteuern) sind um so mehr als eine geeignete Ergänzung oder selbst als Ersatz der thatsächlich oft — gegen das Gesetz — nicht zur Anwendung gelangenden Rentensteuer zu bezeichnen, je mehr Lücken nach dem Vorausgehenden in der Rentenbesteuerung stets verbleiben: freilich ein, wie die Verkehrsteuer überhaupt, ziemlich rohes Verfahren, gewisse Erträge zu besteuern, aber ein, wie die Dinge liegen, nicht zu vermeidendes, nothwendiges und in manchen Fällen allein zur reellen Besteuerung führendes Verfahren. Besonders gegenüber ausländischen Werthpapieren im Besitz des Inlandes ist diese Besteuerungsform zu empfehlen.

Für dieses Vorgehen auch Schäffle, St. S. 341. Näheres eventuell in Abh. VIII dieses Bands. Obige principielle Auffassung bei Wagner, Fin. II. S. 439 ff. S. auch Friedberg, Börsensteuer, Berl. 1875 und ders. „zur Theorie der Stempelsteuer" in Hildebrand's Jahrb. 1878 B. 31.

§ 79. — e) Einige andere Puncte. An und für sich hat man bei der Capitalrentensteuer wieder die Wahl zwischen dem Ertrags- und dem Werthkataster, indem man sich letzteren Falles an den Nennwerth oder an den Curswerth der Obligationen u. s. w. hält. Die Ertragskatastrirung ist die einfachere, meist übliche und vorzuziehende, wobei dann nur für nicht mit laufenden Zinsen versehene Forderungen (s. o.) und für Specialfälle, so für die Berechnung von Zeit- und Leibrenten besondere gesetzliche Bestimmungen erforderlich sind. Der Werthkataster ist besonders bei den öffentlichen Werthpapieren des heutigen Verkehrs nicht angebracht. Der Nennwerth läßt bei der zufälligen Wahl des Nominalzinsfußes nicht auf die Rente sicher schließen, der Curswerth ist nach diesem Nominalzinsfuß und nach den Conjuncturen zu verschieden. Im Uebrigen ist die genaue quotenweise Besteuerung nach dem wirklichen Rentenbetrag (strenger Abschätzungskataster) möglich, aber nicht unbedingt nöthig. Man kann auch die Rentenbeträge classificiren (mit mäßigen Stufen) und den einzelnen Betrag dann mit dem danach sich ergebenden Satze belegen (Art Classenkatastrirung).

S. das Einzelne, das hier zu weit führen würde, in den Gesetzen. Rau, II. § 389, 390.

Hinsichtlich der Allgemeinheit der Steuer gewähren die Gesetze gewöhnlich einzelne Befreiungen und Ermäßigungen theils nach der Persönlichkeit der Rentenbezieher, daher implicite mit nach dem Verwendungszweck der Renten, theils nach der Höhe der einzelnen Rente, die Eine Person bezieht. Diese Ausnahmen lassen sich meistens social-

politisch rechtfertigen oder selbst fordern. Es kommt dadurch (wie übrigens nach dem Früheren auch in den analogen Fällen der Grund- und Gebäudesteuer) ein Subjectsteuer-Element in diese Objectbesteuerung, wodurch aber eine Verbesserung erzielt wird. Ebenso besteht wohl der Abzug der Passivrenten von den Activrenten zu Recht und ist nur der Rest das Steuerobject. Eine Abweichung von den Realsteuern, welche gleichwohl hier der Sachlage entspricht.

S. Rau § 389, 390 u. die gen. Gesetze. Nach Persönlichkeit und Zweck meist steuerfrei die Renten milder u. dgl. Stiftungen, auch der Kirchen, Schulanstalten, Sparcassen (im spec. Interesse der Förderung des Sparens in den unteren Classen). Nach Höhe ganz kleine Beträge (Baiern unter 40 M.) Eines Beziehers, nach Höhe und Zweck solche Beträge, welche das einzige steuerbare Einkommen erwerbsunfähiger Personen bilden (200 M. in Baiern) und in ähnlichen Fällen Ermäßigungen (Baiern, Wittwen und minderjähr. Waisen zahlen halbe Steuer f. Jahresrenten unter 500 M., wenn sie nicht außerdem noch 500 M. anderes Einkommen haben). S. überh. baier. Ges. § 4, 5 (Abzug der Passivrenten u. der auf d. Rente lastenden privatrechtl. Abzüge). Die „Freiheit des Existenzminimums" hier also berücksichtigt.

Die Hinüberführung der Ertragsteuer mehr in eine allgemeine Personaleinkommensteuer (Schäffle) wäre bei der Rentensteuer leichter als bei den anderen Ertragsteuern und würde manche Bedenken heben, welche bei der besonderen Rentensteuer verbleiben und in jenen Steuerprivilegien implicite anerkannt werden.

4. Die Gewerbesteuer.

Gesetzgebung s. in § 23—28. Bes. wichtig die französische („Patentsteuer" s. o. S. 175, bes. Ges. v. 6. Fruct. IV, 1. Brüm. VII, 25. Apr. 1844), der mehrere andere nachgebildet sind, mit mancherlei Modificationen (Italien, Rußland, Belgien, Einzelnes in d. österr., preuß. u. der Gesetzgeb. and. deutscher Staaten); ferner die österreichische Gesetzgeb. („Erwerbsteuer", Ges. v. 31. Dec. 1812, auch Einkommensteuer, Ges. v. 29. Oct. 1849), die preußische (Ges. v. 30. Mai 1820, 19. Juni 1861, auch 20. März 1872), die deutsche mittelstaatliche, jetzt bes. süddeutsche, baier. (Ges. v. 1. Juni 1856, jetzt Ges. v. 19. Mai 1881), württemb. (Ges. v. 13. Juli 1821, jetzt v. 28. April 1873), badische (Ges. v. 23. März 1854, jetzt vom 25. Aug. 1876), d. k. sächs. (Ges. v. 24. Dec. 1845, jetzt in der Einkommensteuer aufgegangen, s. o. S. 174) u. a. m. Daneben mehrfach neuerdings besondere Gesetze über den Gewerbebetrieb im Umherziehen (so in Baiern, Ges. v. 10. März 1879, Sachsen u. a. m., preuß. Ges. v. 27. Febr. 1880 über Besteuerung des Wanderlagerbetriebs), dann über Bergwerk-, Eisenbahn-, Actiengesellschaftsteuer, worüber unten mehr. — Rau, II. § 358 bis 376; Stein II. S. 108—150 (weit hergeholt und doch wenig Neues, das Neue aber unklar und öfters schief), Hock, öffentl. Abg. S. 205—217 (in Kürze viel Treffliches); Schäffle, St. S. 320—339 (detaillirte Reformvorschläge, viel Beachtenswerthes, der Classenschematismus aber wohl in seinem Werthe noch zu günstig angesehen). J. G. Hoffmann, L. v. d. Steu. S. 189 ff.; Hofmann, versch. Methoden der ration. Gewerbebesteuerung, Tüb. Ztschr. 1850. Mancherlei wichtiges Kritische in den Arbeiten über das Steuerwesen einzelner Länder, s. o. § 23—28 (z. B. Helferich über Baiern).

§ 80. — a) Wesen und Umfang. Die Gewerbesteuer (auch wohl in Theorie und Praxis, so in Oesterreich, mitunter „Erwerb"steuer genannt) hat als Ertragsteuer nothwendig je nach dem Vorhandensein, dem Umfang und der Einrichtung der übrigen directen Steuern selbst ein etwas verschiedenes Wesen, eine abweichende Aufgabe und dann in Consequenz von dem Allen einen anderen Umfang. Als Glied der modernen rationellen Ertragsbesteuerung, die sich der modernen Berufsarbeitstheilung anschließen muß, daher namentlich neben einer besonderen (überwiegend agrarischen) Grund-, einer Gebäude- und Capitalrentensteuer, hat eine besondere „Gewerbesteuer" vor Allem die Aufgabe, die „Gewerbe" im engeren Sinne zu umfassen und ihren Reinertrag (bez. womöglich sie nach ihrem Reinertrag) zu besteuern, d. h. zunächst: die selbständigen (gewerblichen) Unternehmungen, welche im Unterschied von der sogen. „Stoffproduction" Stoffe umformen und veredeln — Handwerk, Hausindustrie, Manufactur, Fabrik u. dgl., auch die Hüttenwerke —, ferner die Handels- und verwandten Unternehmungen aller Art — Handel, Commissions-, Agentur-, Bank-, Versicherungsgeschäft —, weiter die Transportgewerbe — Lohn- und Frachtfuhrgeschäft, Schiffer, Rheder, eventuell Eisenbahnen u. dgl. m. —,

dann die Gast- und Schankgewerbe, endlich gewisse sogen. Dienstgewerbe — wie Theater-, Menagerie-, Kunstreiter-, Seiltänzerunternehmungen, Leihbibliotheken, Badeanstalten u. dgl. m. Die meisten modernen Gewerbesteuergesetze erstrecken sich auch auf diese Kategorieen speciell, freilich mit manchen Verschiedenheiten im Einzelnen.

Theils aus principiellen, theils aus steuertechnischen und practischen Gründen erfolgen mehrfach Einschränkungen und Ausdehnungen dieses üblichen Umfangs der Gewerbesteuer. In ersterer Hinsicht werden die in der Rechtsform der öffentlichen Erwerbs-, besonders der Actiengesellschaft betriebenen und öffentlich Rechnung legenden gewerblichen Unternehmungen mitunter aus der allgemeinen Gewerbesteuer herausgestellt und besonderen analogen Steuern, die man speciell für sie bildet, unterworfen. Gleiches gilt von den privaten Eisenbahnunternehmungen, nicht nur als Folge ihrer regelmäßigen Rechtsform als Actiengesellschaften, sondern auch nach ihrem speciellen Zweck. Eine Ausdehnung erfolgt dagegen auf gewisse Urproductions-Gewerbe, den Bergbau, der aber gewöhnlich unter besonderen, die Gewerbsteuer mit vertretenden Bergwerksteuern verschiedener Art steht, ferner auf Fischerei u. s. w., auch auf den landwirthschaftlichen Pachtbetrieb, auch wohl auf alle oder gewisse liberale Berufsunternehmungen (Arzt, Advokat, Notar, Privatlehrer, Schriftsteller u. s. w. im Unterschied von den liberalen Berufsdiensten, wie denen der öffentlichen und Privatbeamten u. s. w.); selten auf den landwirthschaftlichen Selbstbetrieb, die liberalen Berufsdienste und gar die gemeine Lohnarbeit.

Man kann nicht ohne Weiteres und allgemein die eine oder andere Bestimmung des Umfangs der Gewerbesteuer kurzweg als richtig oder unrichtig bezeichnen. Vieles ist hier relativ und folgt eben consequent aus der Einrichtung der sonstigen directen Besteuerung. Umgekehrt sind freilich auch an diese mit Rücksicht auf den Zusammenhang zwischen gewissen Ertragsobjekten und dem Gewerbebetrieb, dem sie dienen, Anforderungen hinsichtlich ihrer passenden Einrichtung zu stellen, wie u. A. oben bei der Gebäudesteuer (§ 66) bemerkt wurde.

Unter den Wirthschaftsverhältnissen unserer Länder ist es wohl am besten, die Gewerbesteuer auf selbständige gewerbliche Unternehmungen zu beschränken und die liberalen Berufsdienste und die gemeine Lohnarbeit unbedingt auszuschließen.

Auch die liberalen Berufsunternehmungen können wie die oben genannten beiden Zweige unter specielle oder allgemeine Einkommensteuern mit gestellt werden. Doch sprechen auch Gründe für ihre Einreihung in die Gewerbesteuer, in der sie dann eine besondere Abtheilung bilden können, so der Umstand, daß die Aufgabe der Reinertragsermittlung und der Veranlagung dieser Unternehmungen wegen der Art des Erwerbens und wegen des Schwankens der Erträge mehr der sonst bei der Gewerbesteuer als bei Lohn-, Besoldung- und dgl. Steuern vorliegenden ähnlich ist. Der landwirthschaftliche Pachtbetrieb, der von der Grundsteuer nicht getroffen wird, gehört mit Fug zur Gewerbesteuer. Für die Einbeziehung des landwirthschaftlichen Selbstbetriebs in diese Steuer, selbst neben der agrarischen Grundsteuer, kann man geltend machen, daß hier regelmäßig die wirklichen Reinerträge die katastralen übersteigen, das Plus also von der Grundsteuer nicht getroffen wird; ferner, daß in zahlreichen Fällen des Klein-, Mittel- und Großbetriebs, bei jedem nur verschieden, überhaupt Reinerträge vorliegen, welche besonderen, im Kataster grundsätzlich gar nicht berücksichtigten Culturen und Betriebssystemen zu verdanken sind, wo das Plus gegen die Katastralerträge also vollends grundsteuerfrei ist; endlich, daß vielleicht ein Theil des wahres Einkommen des Besitzers und Wirths (besonders bei kleiner bäuerlicher Wirthschaft) bildenden Reinertrags der agrarischen Arbeit als Arbeitslohn bei denjenigen Productionskosten mit angerechnet ist, welche vom Grundsteuer-Ertrag zur Ermittlung des Reinertrags abgezogen sind, wo mithin ebenfalls pro tanto Grundsteuerfreiheit vorliegt. „Unrichtig“ oder gar „ungerecht“ ist in allen diesen Fällen die Gewerbesteuer des Selbstbetriebs neben der Grundsteuer nicht. Aber besser möchte hier doch wohl eine neben der Grundsteuer einhergehende Einkommmensteuer sein, um die Ausgleichung herbeizuführen. Ein allgemeiner Grund dafür, sich, wie gewöhnlich (wo nicht ausnahmsweise wie in Preußen eine allgemeine Einkommensteuer eine formelle Doppelbesteuerung herbeiführt), mit der Grundsteuer beim landwirthschaftlichen Selbstbetrieb zu begnügen, ist der Umstand, daß doch schon die Grundsteuer nicht bloß die eigentliche Grundrente, sondern ununterschiedlich Capital- u. Gewerbsgewinn (event. auch Arbeitslohn) mehr oder weniger mit trifft (§ 48, anders Rau II, § 360). — Der Bergwerksbetrieb wird (neben einer etwaigen Grundsteuer) nach der ihm eigenen technischen Natur besser von aparten Bergwerksteuern (§ 89) getroffen, ebenso der Privateisenbahnbetrieb (auch fremde Staatsbahnen im Inland) von besonderen Eisenbahnsteuern. Die Erwerbsgesellschaften mit öffentlicher Rechnungslegung, also besonders die Actiengesellschaften, lassen sich steuertechnisch leicht apart besteuern, was zwar auch principiell zulässig, doch nur dann unbedenklich ist, wenn die Gelegenheit dieser bequemen Besteuerung nicht zu einer unbillig höheren Steuer verglichen mit den betreffenden Privatgeschäften ausgenutzt wird. Die („Erwerbs- und Wirthschafts“-)

Genossenschaften mit bloß internem Verkehr unter den Mitgliedern werden in dem Erwerb der letzteren eigentlich schon besteuert, so daß Gewerbesteuerfreiheit hier wenigstens zulässig ist. Bei Verkehr mit Nicht-Mitgliedern nehmen sie mehr den Charakter einer eigenen gewerblichen Unternehmung an, die gewerbesteuerpflichtig sein muß.

Bei der Besteuerung der Actiengesellschaften sind mißgünstige Tendenzen gegen diese Unternehmungsform wohl zum Vorschein gekommen. Werden diese Gesellschaften aber einmal vom Rechte zugelassen, so ist ein solches Verfahren nicht zu billigen. Ueber die Besteuerung der Actiengesellschaften Schäffle S. 335, Stein II. 139 ff., der Genossenschaften — eine schwierige und streitige Frage —, Schäffle S. 336, Stein eb., Dietzel, Besteuerung der Actiengesellschaften 1859. Im Ganzen gegen die Gewerbesteuer von landwirthschaftlichem Selbstbetrieb Rau II. § 363. S. darüber auch Schäffle, St. S. 320, der mehr für Personal- und Einkommensteuer neben der Grundsteuer ist. — Gegen die Gewerbesteuer der liberalen Berufe Rau II. § 361, Schäffle S, 320. — Stein will überhaupt die Gewerbesteuer (für die „Gewerbe“ im engeren Sinne) grundsätzlich in zwei Ertragsteuern, die eigentliche Gewerbesteuer für die gewöhnlichen kleineren Privatgewerbe (II. S. 131 ff., unklar) und die „gewerbliche Unternehmung- und Industriesteuer“ für die (meist größeren, unter dem Handelsgesetz stehenden) gewerblichen Unternehmungen mit Handelsfirma zerlegen, bei denen Stein dann die einfache Geschäftsfirma (incl. offene und stille Gesellschaft) und die eigentlichen Erwerbsgesellschaften, deren Hauptform die Actiengesellschaft, unterscheidet. Gegen diese vollständige Trennung solcher zwei Gewerbesteuern erheben sich viele Bedenken, die Stein nicht oder nicht genügend berücksichtigt. Den Steuerfuß beider in ein richtiges Verhältniß zu bringen, wäre sehr schwierig. Stein behandelt außerdem als drittes Glied der „Ertragsteuer des gewerblichen Capitals“ die Verkehr- (Stempel-) Steuer, — die nur nicht bloß hierher gehört.

§ 81. Kaum auf einem Gebiete der directen Besteuerung weicht die Gesetzgebung betreffs des „Umfangs“ der Steuer in zahlreichen Einzelheiten so sehr von einander ab, als bei der Gewerbesteuer, z. Th. in richtiger Folge der Verschiedenheit der anderweiten directen Steuern, z. Th. auch ziemlich willkürlich. Mitunter besteht ein näherer Zusammenhang zwischen der Gewerbesteuer und einer besonderen „Einkommensteuer“ (so speciell in Oesterreich). Statistische Vergleiche der Ergebnisse des Gewerbesteuerertrags sind daher mit besonderer Vorsicht anzustellen, Schlüsse auf die Bedeutung der gewerblichen Entwicklung der Länder aus den Steuererträgen gar nicht ohne Weiteres zulässig und Schlüsse aus dem Antheil des Gewerbesteuerertrags vom gesammten directen Steuerertrag und aus dem Verhältniß dieses Ertrags zu demjenigen der einzelnen anderen directen Steuern nur mit Vorsicht zu ziehen (s. o. §. 49).

Beispiele aus der Gesetzgebung über den Umfang der Gewerbesteuer. Preußen. Etwas engerer Umfang, bes. durch Ausschluß ganz kleiner Handwerker, als anderswo. Gewerbesteuerpflichtig der Handel (d. i. Handels-, Commissions-, Speditions-, Bank-, Leih-, Assecuranz-, Fabrik-, Rhedereigeschäft, auch Leihbibliotheken, Badeanstalten), die Gastwirthschaften (incl. gewerbsmäßiges Zimmervermiethen von 3 oder mehr heizbaren Zimmern), „Verfertigen von Waaren auf den Kauf“, Betrieb von Handwerken mit mehreren Gehilfen (Weberei und Wirkerei nur bei mehr als 4 Stühlen), Betrieb von Mühlenwerken (bei Arbeit für Dritte), Gewerbe der Schiffer, Fracht- und Lohnfuhrleute, Pferdeverleiher, Gewerbe im Umherziehen betrieben. Hüttenwerke seit Gesetz v. 20. Oct. 1862. Eisenbahngesellschaften, Bergbau (s. § 89) frei. Seit Aufhebung der besonderen Gewerbebesteuerung der Actiengesellschaften (Ges. v. 18. Mai 1857 aufgehoben durch das Gewerbesteuergesetz vom 19. Juli 1861, § 22) diese mit unter der allgemeinen Gewerbesteuer. Die Freilassung der kleinen Handwerker u. dgl. hängt mit der in Preußen bestehenden Classensteuer dieser Personen zusammen. — Die landwirthschaftlichen Betriebe, die liberalen Professionen fallen nicht unter die Gewerbe-, sondern erstere unter die Grund- und Classen- und Einkommensteuer, letztere nur unter diese zwei Steuern. Die Bergwerke unterliegen Special-Ertragsteuern. — Baiern. Ausgedehntere Gewerbesteuer: „die im Lande betriebenen Gewerbe und gewerbsmäßig ausgeübten Erwerbsarten“; letzteres wird angenommen, „wenn die Beschäftigung mit Gehilfen, mit gewerblichen Vor- und Einrichtungen oder sonstigem Betriebscapital, in einem offenen Laden oder mit offenem Angebot betrieben wird“ (Ges. v. 1881, § 1). Betrieb der Land- und Forstwirthschaft, Jagd, Fischerei, Ausbeutung der Bergwerke, soweit hier die bezüglichen Producte gewonnen werden, ebenso Verkauf der eigenen Erzeugnisse (roh oder im Zustand, der im Bereich des betreff. Wirthschaftsbetriebs oder Erwerbs liegt) nicht gewerbesteuerpflichtig (Ges. § 2). Auch landwirthschaftliche Pächter von selbständigen Gütern (wohl aber Gewerbepächter) sind nicht dieser Steuer, sondern der speciellen baier. Einkommensteuer unterworfen. Gleiches gilt von den liberalen Berufsunternehmungen und verwandten Thätigkeiten, ferner vom Bergbaubetrieb. — In Baden dagegen sind die Landwirthe neben der Grundsteuer bisher (Ges. v. 23. April 1854) im Princip auch gewerbesteuer-

pflichtig gewesen, freilich in sehr mäßigem Anschlage. — In Oesterreich ist die Erwerbsteuer eine allgemeine auf Handel, Fabriken, Handwerke, Gast- und Schankgewerbe, Transportgewerbe, dann auch auf bestimmte liberale Berufsunternehmungen (Privatlehrer, doch nur in Orten über 4000 Einwohner, Unternehmer von Erziehungsanstalten, Börsensensale, Notare, Advocaten u. dgl.) sich ausdehnende Gewerbesteuer. Frei ausdrücklich die Landwirthschaft, sofern sie bloß rohe Producte erzeugt und eigens erzeugte verkauft, desgl. alle Hilfsarbeiter und „Arbeiter", die Staatsdiener und die an als öffentlich anerkannten Anstalten Angestellten, die Schriftsteller und Künstler, die Aerzte, Wundärzte, Hebammen); ferner manche einzelne Gewerbe (so z. B. die Tabak- und Salzverschleißer für dies Geschäft, manche Weber, s. d. Detail bei Chlupp § 115), auch die Bergwerke, die nur rohe Producte liefern (Sudwerke nicht). In eigenthümlicher Weise dient aber in Oesterreich zur Ergänzung der Erwerbsteuer die Einkommensteuer (v. 1849). In die 1. Classe der letzteren gehören die der Erwerbsteuer unterworfenen Gattungen, ferner Bergbau, Hüttenwerke, Pächter (landwirthsch.). Actiengesellschaften, auch Eisenbahngesellschaften, Wirthschaftsgenossenschaften sind dabei ebenfalls erwerb- und in der 1. Classe einkommensteuerpflichtig. (Chlupp § 157, Hanel, österr. Steuergesetze V. 267 [Finanzministerialerlaß v. 21. Febr. 1876]). — Frankreich. Die Patentsteuer ist eine allgemeine Gewerbesteuer, von Jedermann zu zahlen, der in Frankreich ein Handelsgeschäft, eine Industrie oder ein Gewerbe betreibt, (Ges. v. 24. April 1844, Art. 1). Ausgenommen sind ausdrücklich die öffentlichen Beamten des Staats, der Departements und Gemeinden, Professoren und Lehrer, einige andere liberale Berufe (Hebammen, als Künstler zu betrachtende Maler, Bildhauer, Graveure, Zeichner, dramatische Künstler, Herausgeber periodischer Blätter). Früher waren noch einige liberale Berufe nicht patentsteuerpflichtig, die Notare, Anwälte, Gerichtschreiber und einige andere ähnliche Kategorieen, alle Aerzte, Architecten, Vorsteher von Bildungsanstalten, Lehrer an Pensionaten u. dgl. m., die jetzt dieser Steuer unterliegen (Gesetz vom 18. Mai 1850). Der land- und forstwirthschaftliche und der Bergwerksbetrieb ist bei Beschränkung auf Gewinnung und Verkauf der eigenen Producte frei; manche Ausnahmen bestehen auch für kleine Handwerker, kleine Weber auf Stückarbeit u. s. w. Actien- und alle anderen Erwerbsgesellschaften stehen in der 3. Hauptabtheilung der Patentsteuer mit anderen Gewerben zusammen. Die zahllosen Detailbestimmungen, auch in Betreff der Ausnahmen von der Steuer, mit den Auslegungen der Gesetze durch den Staatsrath s. bei Perroux-Joppen S. 92 ff. — In Großbritannien besteht keine allgemeine Gewerbesteuer, aber die „Gewerbe" unterliegen in sched. D der Einkommensteuer (Gewinn aus Handel und Gewerben, auch aus gewissen liberalen Berufen), der landwirthschaftliche Pachtbetrieb steht in sched. B. Außerdem für einige Gewerbe Licenzen, eine Art Special-Gewerbesteuer, in der Wirkung der Verbrauchsteuer, die zum Theil gerade auf die Artikel dieser Gewerbe fallen, wohl nahe kommend.

Die Masse der Gewerbe, welche theils unter die Gewerbesteuer und hier dann wieder unter die eine oder andere der oft im Gesetz gebildeten Abtheilungen und Tarifclassen fallen, theils steuerfrei sind, nöthigt, besondere amtliche Verzeichnisse (sogen. Patent- oder Gewerbesteuer-Tarife) der einzelnen Gewerbe den Gesetzen beizufügen.

S. bes. französ. Gesetz vom 25. April 1844 (und Nachträge in späteren Gesetzen) bei Perroux-Joppen S. 209. Baier. Gesetz vom 19. Mai 1881 u. a. m.

§ 82. — b) Aufgabe der Gewerbesteuer. Verhältnißmäßigkeit. Ueberwälzung. Berechtigung. Die Gewerbesteuer sollte als Glied der Ertragsbesteuerung — und ebenso als etwaiges Mittel zur Durchführung der Einkommensteuer — den einzelwirthschaftlichen Reinertrag des besteuerten Gewerbes und zwar nach Maßgabe der Höhe dieses Reinertrags treffen. Dies Ziel stellen sich aber die Gesetze nicht ausdrücklich. Ein Abzug für Schulden, bez. deren Zinsen findet regelmäßig auch hier nicht statt. Bei der ungemeinen Schwierigkeit, die Reinerträge zu ermitteln, begnügen sich die Gesetze vielmehr in den meisten Fällen, nach einigen Merkmalen, die mehr oder weniger sicher, gewöhnlich sehr unsicher, einen Schluß auf den Reinertrag gestatten, die Gewerbesteuer zu normiren (s. u. § 83 über die Veranlagung). Ein roheres Verfahren als bei einer der anderen modernen directen Steuern, selbst der Grundsteuer, das sich eben nur durch die Schwierigkeit, anderweit überhaupt zu einem Ergebniß zu gelangen, erklärt und natürlich nur relativ so rechtfertigt.

Der gewerbliche Reinertrag, welcher Steuerquelle und Bemessungsgrundlage sein sollte, enthält, in sehr verschiedenem Grade gemischt, Capitalzins und Unternehmergewinn, bei kleinen Gewerben, wo der Unternehmer ohne Gehilfen oder neben denselben wie ein

Arbeiter arbeitet, auch Arbeitslohn, bei Gebäuden und Grundstücken, die dem Unternehmer gehören und zum Gewerbe dienen, auch Grundrente. Diese Elemente werden durch die Gewerbesteuer zusammen getroffen, in etwas verschiedener Weise und Höhe nur durch die verschiedene Veranlagungsart (Classificationsschema u. dgl.) der einzelnen Gewerbe und durch die verschiedene Höhe der Steuersätze. Wiederum ein sehr rohes Verfahren: die richtige Verhältnißmäßigkeit der Gewerbesteuer der verschiedenen Gewerbe fehlt trotz aller Classificationstarife doch thatsächlich in hohem Maße.

Von einer richtigen, wenigstens nach rationellen Gesichtspunkten bestimmten Höhe der ganzen Gewerbesteuer zu den anderen Ertrag- und den Einkommensteuern, also von einer richtigen Verhältnißmäßigkeit in dieser Richtung kann noch weniger die Rede sein. Hier treten die oben (§ 49, auch 67) gerügten Mängel der Ertragsbesteuerung drastisch hervor.

Auf eine auch nur leidlich genügende Ausgleichung dieser Uebelstände und Ungleichmäßigkeiten durch Ueberwälzung ist gleichwohl wenig zu rechnen, so starke Tendenzen der Ueberwälzung gerade bei dieser Steuer nach der Art ihrer Veranlagung bestehen und sich gewiß auch „mehr oder weniger" verwirklichen.

Eine wirklich gleichmäßige allgemeine Gewerbesteuer — wie sie eben nicht besteht — würde allerdings in der Regel nicht fortwälzbar sein, weil sie, voraussetzungsweise, den Gewerbsgewinn gleichmäßig träfe, weshalb eine Uebertragung der Unternehmerthätigkeit und der Capitalien vom einen in ein anderes Gewerbe nichts nützte. Unsere vorhandenen höchst ungleichmäßigen Gewerbesteuern rufen, ebenso wie die Gewerbesteuer eines einzelnen Gewerbes, eine Tendenz zur Ausgleichung mittelst größeren Andrangs zu den nicht oder untersteuerten Gewerben hervor. Aber nach der Art der Gewerbe — je mehr und je schwerer herauszuziehendes stehendes Capital, desto schwerer und umgekehrt — nach dem Umfang des Betriebs — Groß- und Kleinbetrieb! —, nach den Credit- und anderen persönlichen Verhältnissen ist die Möglichkeit, diese Ueberwälzungstendenz zu realisiren, eine ganz ungleiche. Daher folgen gerade aus der verwirklichten Ueberwälzung vielfach nur neue Ungleichmäßigkeiten in der reellen Besteuerung der einzelnen Gewerbe. Soweit die Concurrenzverhältnisse im Absatz es gestatten, wird die Gewerbesteuer öfters wohl auf den Preis der gewerblichen Producte geschlagen, also gerade sie wirklich als Kostenelement behandelt. In diesem Falle wirkt sie ähnlich wie eine Verbrauchsteuer. Aber oft genug werden die Concurrenzverhältnisse diese Ueberwälzung nicht gestatten oder eine Rückwälzung auf den Gewerbetreibenden herbeiführen. Namentlich kommt hierbei wohl die Concurrenz des Großbetriebs gegen den Kleinbetrieb, des Auslands gegen das Inland in Betracht (daher die Bedeutung der Tarifpolitik im auswärtigen Handel auch in diesem Puncte).

Trotz aller dieser unverkennbaren und unbestreitbaren schweren Uebelstände, welche mitunter zur Verwerfung dieser Steuer in der Theorie den Anlaß gaben, kann über die Berechtigung, ja die Unentbehrlichkeit einer besonderen Gewerbesteuer als Glied der Ertragsbesteuerung in unseren heutigen Verhältnissen der wirthschaftlichen Arbeitstheilung kein Zweifel bestehen. Gerade bei dieser Steuer aber, vielleicht sogar noch mehr als bei der Grundsteuer, erscheint eine Hinüberführung aus der Object- in die Subject-, aus der Ertrag- in die Einkommenbesteuerung das nothwendige Ziel, weil nur so die zahllosen individuellen Verschiedenheiten der einzelnen Gewerbe und Reinerträge und der für letztere so eminent wichtige Einfluß des leitenden Rechts- und Wirthschaftssubjects einigermaßen gewürdigt werden können. Vorläufig ist auf einem ähnlichen Weg der Reform wie in § 65 bei der Grundsteuer hinzuweisen. Die Unvollkommenheit der Gewerbesteuer verlangt ferner auch eine angemessene Entwicklung der Verkehrsbesteuerung in der Art, daß die Gewerbetreibenden dadurch wenigstens mehr mit gefaßt werden, nach ähnlichen Gesichtspuncten wie in § 78.

S. für manches Einzelne in Betreff der Reform Schäffle a. a. O. — Rau begeht in der Gewerbesteuer den ihm und den älteren Autoren eigenen Fehler, die Folge seines falschen Einkommenbegriffs, „von dem ganzen Gewerbsverdienst nur den über den Unterhaltsbedarf hinausgehenden Theil als reines steuerbares Einkommen anzusehen" (II. § 366). Gerade dieser Unterhaltsbedarf bildet auch bei vielen kleinen Gewerbetreibenden fast deren ganzes wahres „Einkommen", bei allen einen mehr oder weniger großen Theil desselben, der bei Ertrag- wie Einkommenbesteuerung principiell als Steuerquelle mit gelten muß. Erst socialpolitische Rücksichten, auch Rücksichten auf andere Personal- und auf Verbrauchsteuern, die die „kleinen

Leute" mit belasten, können zur Gewerbesteuerfreiheit solcher Leute führen. S. über diese Principienfrage, im Anschluß an Herrmann, bes. Schmoller, Lehre vom Einkommen, Tüb. Ztschr. 1863; Wagner, G. § 182 ff., Fin. II. § 380, 381; Rau I. § 243 ff., Fin. I. § 259 ff.

§ 83. — c) Veranlagung. Die Hauptaufgabe wäre eben hier die Ermittlung des Reinertrags, analog den Fällen bei den anderen Ertragsteuern, namentlich der Grund- und Gebäudesteuer, da eine Rohertragsbesteuerung der Gewerbe vollends gegen die Gleichmäßigkeit verstößt. Aber die Ermittlung des Reinertrags hat ungewöhnliche, kaum überwindliche Schwierigkeiten, wenn man sich nicht allgemein zu einem Declarationszwang gegenüber den Gewerbetreibenden und zur Gewährung von eingreifendsten Controlrechten der Behörde oder der Veranlagungscommission in Bezug auf Einsicht der Geschäftsbücher der Steuerpflichtigen u. dgl. entschließt. Diese Maßregeln stehen mit den bei uns einmal herrschenden Auffassungen des „Geheimhaltungsrechts der Geschäftsverhältnisse" der Gewerbetreibenden in Widerspruch. Sie würden aber bei der Masse der kleineren Gewerbetreibenden, bei denen keine gesetzliche Verpflichtung zu geordneter Buchführung besteht und letztere vielfach fehlt oder ganz ungenügend ist, nicht einmal zum Ziele führen. Wo ausnahmsweise aus anderen Gründen der Zwang der öffentlichen Rechnungslegung gesetzlich besteht, wie bei Hauptformen der Erwerbsgesellschaften, besonders der Actiengesellschaften, erhält man so die Kenntniß des Reinertrags und wird auch danach besteuern können, wie es öfters geschieht (§ 84). Aber das Mißliche bleibt, daß dadurch die Gleichmäßigkeit der Behandlung der gewerblichen Unternehmungen vollends gestört wird.

Diese Umstände erklären es, daß die modernen Gewerbesteuern darauf verzichten, den Reinertrag selbst, individuell (Abschätzungskataster) oder selbst nur classenweise (Einschätzungskataster), wie bei der Grundsteuer zu ermitteln. Sie suchen statt dessen gewisse Merkmale auf, aus denen man einigermaßen auf die Höhe des Reinertrags glaubt schließen zu können. Solche Merkmale bieten sich öfters fast von selbst oder lassen sich durch Beobachtung leicht ermitteln. Viel Scharfsinn ist dabei angewandt worden. Das Uebel ist nur, daß man wohl die Merkmale und ungefähr den Einfluß derselben bezeichnen, aber auch nur einigermaßen genau ihren Einfluß gerade auf den Reinertrag eines einzelnen Gewerbes nicht bestimmen, geschweige messen kann. In der Regel sind sie mehr geeignet, auf den Rohertrag, als auf den Reinertrag Licht zu werfen. Und in der That sind denn diese Gewerbesteuern mitunter auch eher Rohertrag- als Reinertragsteuern. Der auch hier so maßgebende Umstand, die Persönlichkeit des Unternehmers, bleibt meistens ganz unberücksichtigt, — wie bei den Grundsteuern. So liegt hier ein großartiges Gebiet feiner Steuerverwaltungstechnik vor, ohne daß doch die Ergebnisse dieser großen Arbeit irgend die gleichmäßige Vertheilung der Gewerbesteuer verbürgen.

Selbst ein Mann wie v. Hock kommt diesen Schwierigkeiten gegenüber zu dem fast naiven Satze: „Wenn es gelänge, für alle Gewerbe die nach den Thatsachen der Erfahrung und der Wissenschaft den Ertrag bestimmenden Elemente wirklich aufzufinden und die Bedeutung jedes einzelnen Elements für den Geschäftsertrag numerisch auszubeuten, dann wäre das Ideal der Gewerbesteuer erreicht" (öffentl. Abg. S. 211). Ja wenn —! Was eben unmöglich ist und wobei auch die folgenden Umstände nicht beachtet sind!

Immerhin wäre die Aufgabe einer rationellen Gewerbebesteuerung in früherer Zeit mittelst der Benützung solcher Vergleichsmerkmale noch einigermaßen befriedigend zu lösen gewesen: bei der relativen Stabilität der Technik, bei mehr corporativer Gestaltung des Gewerbewesens wie in den Rechtsordnungen des Zunftwesens und bei der hiermit zusammenhängenden größeren Gleichmäßigkeit der Technik, Oekonomik, wirthschaftlichen Lage und der Reinerträge der einzelnen Unternehmungen ein und desselben Gewerbes. Aber bei der heutigen ungemeinen Veränderlichkeit der Technik, bei einem Gewerberecht, welches für jede solche Veränderung und für völlig individualistische Gestaltung des einzelnen Gewerbes in dessen technischen und ökonomischen Seiten so ziemlich alle Schranken beseitigt hat, ist die

Sachlage eine ganz andere. Hier leisten solche Merkmale wenig sichere Hilfe und, selbst wenn es gelungen sein sollte, sie in einem Augenblick richtig zu wählen und die Bedeutung jedes einzelnen von ihnen für den Reinertrag einigermaßen richtig festzustellen, so würden sie wegen der erwähnten Verhältnisse stets bald wieder täuschen oder ganz den Dienst versagen. Im Zeitalter des ökonomischen Individualismus, unter der Herrschaft des Princips der freien Concurrenz im Gewerberecht und in einer Epoche fortwährender großartiger Umgestaltungen der Technik im gewerblichen Productionsproceß und steter Veränderungen im Communications- und Transportwesen, daher in den Absatzverhältnissen ist eine wirklich auch nur halbwegs gleichmäßige Gewerbebesteuerung nach jenen „Merkmalen" ein Ding der Unmöglichkeit. Selbst unsere „rationellsten" Gewerbesteuern mit dem entwickeltsten Classenschematismus der „Merkmale" erscheinen insofern doch als eine recht rohe Besteuerungsform. Es handelt sich dabei im Grunde immer nur um ein Mehr oder Weniger von Willkür in der Belegung eines Gewerbes mit Steuersätzen. Auch die Erreichung eines solchen „Weniger" ist ja zu erstreben, aber die Lösung der eigentlichen Aufgabe forderte doch außerordentlich viel mehr und Besseres.

§ 84. Einzelne Methoden der Veranlagung.

(1) Besteuerung direct nach dem ermittelten Reinertrag. Diese Methode ist mit Sicherheit nur bei den unter öffentlicher, bez. Staatscontrole stehenden und bei den rechtlich zu öffentlicher Rechnungslegung verpflichteten gewerblichen Unternehmungen, daher besonders bei gewissen Kategorieen von Erwerbsgesellschaften (namentlich Actiengesellschaften) anwendbar und neuerdings mehrfach in Anwendung. Sie kann auch, muß aber nicht nothwendig zu der Form einer besonderen „Gesellschaftsteuer", neben und statt der allgemeinen Gewerbesteuer, führen.

Bei allen anderen Gewerbebetrieben fehlt es ohne wirksam controlirten Declarationszwang in Bezug auf die Geschäftsergebnisse an auch nur einigermaßen genügenden Anhaltspuncten zur Feststellung des Reinertrags der Unternehmung, also bei den „Privatgeschäften" i. e. S. Wendet man daher diese Methode auf jene Gesellschaften u. s. w. an, so ergiebt sich die schwierige weitere Aufgabe, doch wenigstens eine gewisse Gleichmäßigkeit der Gewerbesteuer zwischen beiden Gruppen gewerblicher Unternehmungen herbeizuführen. Völlig befriedigend kann diese Aufgabe wieder mangels sicherer Berechnungen, wie hoch die Gewerbesteuersätze die nach den Methoden der „Merkmale" besteuerten Gewerbe eigentlich treffen, gar nicht gelöst werden. Man begnügt sich daher auch in der Praxis nothgedrungen mit ziemlich rohen Veranschlagungen in diesem Puncte. Die Gefahr liegt aber nahe und wird nicht immer vermieden, diejenigen Gewerbe, welche man wirklich nach dem Reinertrage besteuern kann, stärker zu belegen. Das ist auch nicht an sich falsch, da es sich hier um capitalkräftigere Unternehmungen zu handeln pflegt und socialpolitische Rücksichten wohl in gewissen Fällen ein höheres Steuermaß rechtfertigen. Aber es sollte nicht nach Willkür, sondern nach festen Grundsätzen geschehen, welche nach der Sachlage fehlen.

Die Durchführung der Methode ist sonst einfach. Es muß nur genau bestimmt werden, welches der „steuerpflichtige Reinertrag" ist. Dies zu entscheiden, kann der betreffenden Unternehmung nicht überlassen werden. Streitig können namentlich drei Puncte sein: die Behandlung der Passivrenten, besonders auf feste Schulden (Hauptfall: die Prioritätsobligationen der Gesellschaften), ferner die Behandlung der sonstigen Geschäftsunkosten, der „Verlustseite" des „Gewinn- und Verlust-Contos", auch der etwaigen Verlustübertragungen und allmäligen Amortisationen, endlich die Behandlung der Rücklagen in den oder die (verschiedenen Zwecken dienenden) Reservefonds.

Daß die Passivrenten vom steuerpflichtigen Reinertrag abgezogen werden, entspricht zwar der eigentlichen Reinertragsbesteuerung, steht aber in Widerspruch mit der üblichen Praxis bei den Ertragsteuern (Grund-, Gebäudesteuer). Werden jene Renten mit besteuert, so kann die Gesellschaft den Steuerbetrag entweder zu den Geschäftskosten rechnen und die Dividende demgemäß verkürzen, oder, grade Gläubigern gegenüber, welche wie die Prioritätsobligationäre nicht beliebig kündigen können, die Steuerquote an den auszuzahlenden Zinsen abziehen, was ihr eventuell das Gesetz ausdrücklich gestattet. Dann wirkt hier die Gewerbesteuer wie eine Couponsteuer, bez. Capitalrentensteuer. Der Gesetzgeber wird daher hier genau zu erwägen haben, welche dieser Eventualitäten er herbeiführen will. Das Richtige ist wohl, die Gewerbesteuer nicht in der Form der Couponsteuer auf die Obligationäre überwälzen zu lassen, daher ein entsprechendes Verbot in das Gesetz aufzunehmen. Bei mäßigen Steuersätzen erscheint die Gewährung des Rechts, die

Passivzinsen vom Reinertrage zum Zweck der Steuerbemessung abzuziehen, nicht geboten. (In der für alle solche Fragen besonders wichtigen österr. Steuergesetzgebung, wo die Einkommensteuer hier zur Gewerbesteuer hinzutritt, dürfen solche Zinsen nicht vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen, aber dafür die Steuer von den Zinsen dem Gläubiger abgezogen werden, wodurch diese die Erwerbsteuer mit repräsentirende Einkommensteuer hier eben pro tanto zur Couponsteuer wird. S. österr. Einkommensteuerges. v. 1849 § 11, 13, Vollzugsvorschr. dazu § 8. Jetzt 10%.)

Die Behandlung der sonstigen Geschäftsunkosten erfolgt bei den hierhergehörigen Gesellschaften schon nach bestimmten Rechtsgrundsätzen und den üblichen Principien der Buchführung. Die betreffenden Ergebnisse werden meistens für die Besteuerung zu Grunde gelegt werden können. Nun kann aber der Fall vorkommen, daß in einem Geschäftsjahr (oder auch im Durchschnitt der z. B. 3 Jahre, welche die Periode für die Bemessung der Gewerbesteuer bilden) die Unkosten, namentlich wegen Verlusten, die nicht aus den Reservefonds gedeckt werden können oder dürfen, die Gewinne übersteigen und kein Reinertrag vorhanden ist, keine Dividende vertheilt wird. Soll hier auch die Gewerbesteuer entfallen? Der Reinertragsbesteuerung würde das entsprechen, der Besteuerung bei den anders besteuerten Gewerben und bei Grundstücken, Gebäuden nicht. Daher erscheint in solchem Falle wohl ein Steuerminimum angebracht, ein fixes oder ein etwa im bestimmten Verhältniß zum Gesellschaftscapital stehendes.

Die Dividende allein stellt den Reinertrag nicht dar. Die Rücklagen in den Reservefonds gehören wenigstens theilweise dazu, namentlich diejenigen in den Reservefonds „zur Erhöhung des Stammcapitals" und in den „zur Ausgleichung der Jahresdividenden" (s. Theil I. S. 342 § 71 daselbst). Darauf muß sich die Steuer im Princip also mit beziehen. Das Gesetz wird aber, um Weiterungen zu verhüten, klare Bestimmungen treffen müssen.

Das aufgehobene preuß. Ges. v. 18. Nov. 1857 besteuerte die ganz oder theilweise auf einen Handels- oder Gewerbebetrieb gerichteten Actiengesellschaften mit 1/50 oder 2% der im vorhergehenden Jahre an die Actieninhaber gezahlten Zinsen und Dividenden, unter Festsetzung eines Minimums von 36 Thlrn. Das noch geltende preuß. Gesetz vom 30. Mai 1853 über die Besteuerung der Eisenbahnen (Actiengesellschaften, später durch Ges. v. 16. März 1867 ausgedehnt auf die anderen juristischen Personen, besonders fremden Staaten gehörenden Bahnen auf preußischem Gebiet) stellt keine eigentliche Gewerbebesteuerung dieser Unternehmungen dar (s. § 38 des Eisenb.-Ges. v. 3. Nov. 1838), sondern eine theils gewerbesteuerartige, theils andersgeartete, höhere Abgabe, aber steuertechnisch ist es ein solches besonderes „Gesellschafts-Gewerbesteuergesetz". Hier gilt als Reinertrag der Ertrag, „welcher nach Abzug der Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Betriebskosten, des erforderlichen Beitrags zum Reservefonds, sowie der zur planmäßigen Verzinsung und Tilgung der etwa gemachten Anleihen erforderlichen Beträge auf das verwendete Actiencapital zur Vertheilung kommt (Prioritätsactien mit festem Zins ohne Antheil an der Dividende wie Anleihen angesehen). Steuerfuß 2½ % (1/40) bei Reinertrag bis 4% des Actiencapitals, 5% vom 5ten, 10% vom 6ten, 20% vom 7ten und den höheren Ertragsprocenten, also bis dahin ein stark progressiver Fuß. — Besondere solche Gesellschafts-Gewerbesteuern in Ungarn, in Italien.

§ 85. — (2) Gewerbesteuerveranlagung nach äußeren Merkmalen. Diese Methode wird allgemein bei allen steuerpflichtigen Gewerben angewandt, für welche eine directe Reinertragsermittlung nicht möglich oder nicht statthaft erscheint. Man findet die Merkmale oder „Kennzeichen" in den materiellen Bedingungen der Production, daher namentlich in der Größe des muthmaßlich erforderlichen oder des beobachtungsmäßig verwendeten Capitals, in der Vertheilung desselben auf stehendes und umlaufendes Capital, in der Art und Beschaffenheit der einzelnen Capitalbestandtheile, daher der werkzeuglichen Vorrichtungen, Maschinen u. s. w., in der Ausdehnung, dem Miethwerth der für die Production gebrauchten Arbeits- und Lagerräume, in der Menge der zu verarbeitenden Rohstoffe, in der Zahl und technischen Gattung des Arbeitspersonals u. s. w. Dazu kommt die Berücksichtigung der Absatzverhältnisse, besonders der Größe des Absatzes überhaupt, der Menge der erzeugten Waaren, auch der „offenkundige Grad des Wohlstands", wie er sich gewerbeclassenweise herauszustellen pflegt, wird beachtet u. v. A. m. Für manche Einzelheiten kann man auch die Unternehmer selbst zu einigen Angaben über die ökonomischen und technischen Verhältnisse ihres Gewerbes anhalten oder sie verpflichten, der Steuerbehörde oder Commission Nachforschungen durch persönliche Besichtigungen zu gestatten.

S. Rau II. § 367—375, mit reichem Detail, besonders aus der Gesetzgebung in den Noten, aber mit zu wenig Kritik des Werths dieser Merkmale. Für weiteres Detail s. die Gesetze selbst und die Ausführungsverordnungen, Instructionen u. s. w. dazu, die oft bis in kleine Einzel-

heiten, mindestens in Beispielen gehen, nach denen sich dann vergleichungsweise zu richten ist. Bei der Mannigfaltigkeit der technischen Hilfsmittel in Handwerken und Fabriken handelt es sich natürlich hier um ein fast unübersehbares Detail, beinahe Gewerbe für Gewerbe müßten oder könnten andere Merkmale benutzt werden: eine an sich richtige Consequenz dieser Besteuerungsmethode, woraus sich aber unvermeidlich wiederum bei der practischen Benutzung die reichste Gelegenheit zu fehlerhaftem, irrthümlichem und willkürlichem Vorgehen ergiebt.

Die Kritik dieser Methode der Gewerbebesteuerung nach solchen Merkmalen hat zunächst zu constatiren, daß nach der technischen Natur der Gewerbegattungen und nach den individuellen Verhältnissen der einzelnen gewerblichen Unternehmungen in einer Gattung schon in Bezug auf das Vorhandensein solcher Merkmale große Verschiedenheiten bestehen; ferner, daß die Ermittlung dieser Merkmale in ganz ungleichem Maße Schwierigkeiten macht, daher ungleichen Erfolg hat; weiter, daß der Zusammenhang zwischen den Merkmalen und dem Reinertrag ein höchst verschiedener, der Schluß von jenen auf diesen überhaupt ein sehr gewagter, mithin der Werth der Merkmale für den Zweck der Steuerveranlagung wieder durchaus verschieden ist.

So ist es klar, daß zwischen den großen Gruppen der gewerbesteuerpflichtigen Unternehmungen außerordentliche Unterschiede bestehen: beim Geld- und Bankgeschäft (der Privaten, „Banquiers", „Wechsler", im Gegensatz zu den Gesellschaften), großentheils auch beim Handel und seinen Hilfsgeschäften (Commission, Agentur) fehlen sichere oder sicher zu constatirende solche Merkmale weit mehr, als bei der Industrie, dem Fabrikwesen, dem Handwerk; auch Groß- und Kleinbetrieb zeigen in diesem Puncte dauernde Verschiedenheiten. Daher die Gefahr, jene meist an sich besonders leistungs- und steuerfähigen Geschäfte im Vergleich mit den anderen zu niedrig zu veranlagen (übliche mäßige Maxima des Steuersatzes) und mit Rücksicht darauf, überhaupt die Gewerbesteuer niedriger anzusetzen, als es der Verhältnißmäßigkeit gegen die anderen Ertragsteuern entspricht. — Bei einigen Gewerben kann man die Merkmale des Gesetzes leicht und sicher ermitteln, nemlich bei denen, welche zugleich verbrauchsteuerpflichtig sind und etwa nach der Menge der Rohstoffe, nach Betriebseinrichtungen, nach der Menge der Fabrikate besteuert werden (Branntweinbrennerei, Bierbrauerei, Mühlenbetrieb, Zuckerfabrikation u. dgl.). Hier wird auch wohl die Benutzung der durch diese andere Besteuerung festgestellten Thatsachen vom Gewerbesteuergesetz vorgeschrieben. Darin liegt aber wieder eine Ungleichmäßigeit der Behandlung gegenüber anderen, nicht auch noch verbrauchsteuerpflichtigen Gewerben, welche unbillig und bedenklich erscheint. — Die benutzten Merkmale gestatten ferner in zahlreichen Fällen mehr nur einen etwaigen Rückschluß auf den Rohertrag, nicht auf den Reinertrag eines Gewerbes, so die Größe der Arbeiterzahl, viele der Merkmale, welche in Verhältnissen des Capitals, der technischen Einrichtungen gefunden werden. Nach den individuellen Umständen der Technik des einzelnen Gewerbes ist wiederum das Verhältniß zwischen Betriebseinrichtungen und Rohertrag und dasjenige zwischen diesem und dem Reinertrag unendlich verschieden, vollends heutzutage. Ueber alle diese notorischen Thatsachen geht die hier besprochene Besteuerungsmethode einfach hinweg oder thut ihnen Gewalt an. Ihr „rationeller" Charakter ist daher ein höchst problematischer, ihr wirklicher Werth gering genug. Einen Einfluß auch auf den Reinertrag haben jene Merkmale gewiß meistens, aber „in welchem Grade?", das bleibt das X in dem Exempel.

§ 86. **Practische Durchführung der Besteuerungsmethode nach „Merkmalen".** Hier walten in der positiven Gesetzgebung bei der Verwerthung der Merkmale einige tiefergreifende und viele kleinere Verschiedenheiten ob. Doch ist das Vorgehen im Grunde überall principiell dasselbe: man hält sich zunächst an die Thatsache des Gewerbebetriebs und bildet dann nach jenen Merkmalen und nach anderen davon unabhängigen oder damit zusammenhängenden Unterscheidungsmomenten Classen, in welche die einzelnen Gewerbe nach ihren speciellen, im Gesetze bestimmten Merkmalen eingereiht („classirt") werden. Diese Classen sind dann mit festen Steuersätzen versehen, welche dem einclassirten Gewerbe aufgelegt werden oder es wird auch nur angegeben, in welcher Weise nun ein einclassirtes Gewerbe etwa nach einem bestimmten Merkmal, z. B. dem Miethwerth der gewerblichen Localitäten (französ. System), weiter besteuert werden soll. So ergiebt sich ein in den einzelnen Gesetzgebungen mehr oder weniger detaillirt durchgeführter Gewerbe-Classenschematismus, nach welchem diese Methode der Gewerbesteuer als eine Gewerbe-Classensteuer zu charakterisiren ist. Einzelne neuere Gesetze, z. B. die

süddeutschen, haben in diesem Schematismus das Aeußerste geleistet, dadurch freilich an sich richtig individualisirt, aber dennoch ist der Werth sehr zweifelhaft.

In den Grundzügen ist die Ausführung die folgende:

(a) Anmeldepflicht für jedes steuerpflichtige Gewerbe, zum Zweck der Gewerbesteuerveranlagung, eine Pflicht, von deren Erfüllung eventuell das Recht des Gewerbebetriebs selbst abhängt. Dies eigentlich die ursprüngliche Idee in der französischen Patentsteuer, speciell bei der fixen Gebühr derselben für jedes Gewerbe, und in den ihr mehr oder weniger nachgeahmten Gewerbesteuergesetzen (auch dem preußischen).

(b) Bildung von Classen, bez. Aufstellung von Gewerbe-Kategorieen.

(α) Unterscheidung von Gewerben, welche ausschließlich oder wesentlich localer Art sind und für den Ortsbedarf arbeiten, von den übrigen, welche für den weiteren Absatz produciren. Danach eventuell von vornherein verschiedene Höhe der Steuersätze.

(β) Bei den Localgewerben Bildung eines Systems von Ortsclassen, regelmäßig nach der Einwohnerzahl des Orts, eventuell nach anderen brauchbaren Momenten (große Städte, kleine, plattes Land). Dann steigende Steuersätze in der höheren Ortsclasse (mit bevölkerteren Wohnorten): also Annahme einer demgemäß steigenden Höhe des Reinertrags, gewiß vielfach zutreffend, vielfach, besonders bei manchen Handwerken auch nicht.

(γ) Bildung von Gewerbe-Gattungsclassen, wesentlich nach der „notorischen" (mitunter auch nur ziemlich fictiven) ungefähren Bedeutung der Gewerbe, nach dem regelmäßig erforderlichen größeren oder kleineren Capital, dem Umfang, nach den Unterschieden der absoluten Höhe der Reinerträge, nach dem nothwendigen und üblichen Bildungsstand des Unternehmers, z. B. Handels- und Bankgeschäfte, Fabriken, Handwerke, verschiedene Gruppen der letzteren, Gast- und Wirthsgewerbe desgl., überhaupt Groß- und Kleingewerbe im Allgemeinen (abgesehen von dem folgenden Puncte). Danach wieder die Höhe der Steuersätze kategorieenweise verschieden. (Feste Sätze nach der „Normalanlage", Baiern, abgestuft nach Ortsclassen; verwandtes Princip: Besteuerung nach dem „persönlichen Verdienst", Abstufung auch mit nach Ortsclassen, Baden.)

(δ) Innerhalb der vorigen Classen weitere Betriebsumfangsclassen: Unterscheidungen nach dem individuellen Umfang der einzelnen Gewerbe Einer Gattung, z. B. gewisser Fabriken nach der Art und Zahl der Arbeiter, nach Zahl, Stärke, Größe der Maschinen (Mahlgänge von Mühlen, Spindelzahl von Spinnereien, Pferdezahl von Lohnkutschern, Zimmerzahl von Gasthöfen, Dampfkraft der Dampfmaschinen u. dgl. m.), nach der Menge der verbrauchten Stoffe oder der hergestellten Fabrikate, nach der Größe, dem Miethwerth der Gewerberäume u. s. w. Danach alsdann entweder zu dem aus den vorausgehenden Classenschema hervorgehenden festen (oder nur nach Ortsclassen abgestuften) Steuersätzen veränderliche Zuschläge (z. B. nach Zahl der Arbeiter, Höhe des Miethwerths, nach letzterem die „proportionale" Gebühr in Frankreich u. dgl.), oder Abstufung jener Sätze unmittelbar selbst nach diesen Merkmalen des bei mehreren Gewerben verschiedenen oder bei Einer Unternehmung zeitweise wechselnden Betriebsumfangs. (Besteuerung nach der „Betriebsanlage": Baiern, veränderliche Sätze „nach dem auf bestimmte Zeitabschnitte bemessenen Betriebsumfang eines Gewerbes"; verwandt Baden, Zuschläge zum „Steuercapital des persönlichen Verdienstes" nach Art und Zahl der Arbeitsgehilfen, nach Werthöhe des Betriebscapitals.)

Die Gesetze selbst stellen die Grundsätze für die Classenbildung fest und enthalten die Steuertarife für die Ortsclassen, die Gattungsclassen und die Betriebsumfangsclassen. Am umfänglichsten ist natürlich der Tarif der Gattungsclassen, in welchem für jedes einzelne irgendwo vorkommende, wie immer benannte Gewerbe die Gattungsclasse bezeichnet sein muß. Einzelnes wird hierbei wohl der Verwaltung im Wege der Verordnung zu bestimmen überlassen. Die Steuerbehörde, eventuell und regelmäßig, unter Mitwirkung von Veranlagungs- oder Einschätzungscommissionen oder letztere, zusammengesetzt aus gewählten Vertretern der Gemeinde, der Steuersubjecte und aus Vertretern der Verwaltung, auch selbständig für sich besorgen das Geschäft der Classirung. Reclamationen der Pflichtigen dawider gehen an die Commission oder im Instanzenzug an höhere Reclamationscommissionen, eventuell bis zur obersten Finanzbehörde. Diese Dinge sind im Wesentlichen ebenso geregelt wie bei der Veranlagung anderer directen Steuern. Häufige Erneuerung der Veranlagung und der betreffenden „Gewerbesteuerkataster" ist wegen des raschen Wechsels in den Verhältnissen, speciell in den „Merkmalen" geboten, mindestens in Bezug auf den Betriebsumfang.

Wenn nun auch dieser ganze Classenschematismus in an sich sehr ingeniöser und principiell richtiger Weise das Problem der Individualisirung der Gewerbebesteuerung

der einzelnen gewerblichen Unternehmungen zu lösen sucht, so erreicht dieses schematische Verfahren dies Ziel gleichwohl nur mangelhaft. Das liegt in dem Wesen dieser Besteuerungsmethode nach solchen Merkmalen und läßt sich überhaupt nicht völlig beseitigen. Indessen kann die Aufgabe der richtigen Individualisirung der Gewerbesteuervertheilung auf die Steuersubjecte noch etwas vollkommener in Verbindung mit dem Repartitionsystem erfüllt werden. Hier würde ähnlich wie bei der Vertheilung der Grundsteuer (§ 65) vorzugehen sein. Die Gewerbesteuer-Hauptsummen könnten nach der allgemeinen Einschätzung für Staat, Provinzen, Kreise, Gemeinden, Gewerbegruppen festgestellt werden. Die Untervertheilung auf die einzelnen Gewerbesteuersubjecte wäre den Interessenten selbst, unter Controle der Verwaltung oder Steuercommission, bez. mit Appellation an sie, zu übertragen, mit dem Rechte, zur Aufbringung der Summe vom Kataster bei der Festsetzung der individuellen Steuerschuldigkeiten abzuweichen, namentlich die nicht oder nicht ausreichend berücksichtigten individuellen Verhältnisse des Gewerbes und die persönlichen des Unternehmers dabei mit zu beachten: eine Hineinziehung von Subjectsteuer-Gesichtspuncten, die gerade bei der Gewerbesteuer sehr wünschenswerth wäre. Diese Idee liegt der Bildung von „Steuergesellschaften" unter den Gewerbetreibenden einer Gruppe zur Untervertheilung der Gesammtsteuerschuldigkeit, wie in Preußen (s. u.), zu Grunde, ist im Princip wohl richtig und hat sich in Preußen bewährt. Ein Hauptmangel, die gewöhnlich unverhältnißmäßig niedrige Gewerbebesteuerung gerade der stärksten (privaten) Steuerkräfte, möchte sich durch dies Verfahren auch zugleich wenigstens etwas verbessern lassen.

§ 87. Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen. Gattungsclassen die o. S. 235, § 81 genannten; dann innerhalb derselben Betriebsumfangsclassen nach Merkmalen, welche im Gesetz selbst nicht näher angegeben, nur theilweise angedeutet sind, statt dessen von den Steuerpflichtigen bez. der Steuerbehörde nach eigenem Urtheil festgestellt werden; Combination mit Classen von Landestheilen (Provinzen) und Ortsclassen und in den Hauptfällen Mitwirkung der Gewerbetreibenden bei der Vertheilung der Steuern unter sich selbst mittelst Bildung von Steuergesellschaften. Die Specialisirung im Classenschematismus also nicht so weit als in den meisten anderen neueren Gesetzgebungen durchgeführt: eine Consequenz des Princips umfassenderer Mitwirkung der Steuerpflichtigen bei der Steuervertheilung, wodurch das Mechanische in der letzteren vermindert wird. Beispiel: in der Gattungsclasse des „Handels" (mit den verwandten Zweigen, s. o. S. 235, auch Fabrikgeschäften, Maklern, Handelsagenten) nach dem Gesetz v. 1861 drei Betriebsumfangsclassen, A I, A II und B, in der mittleren Classe A II die betreffenden Geschäfte mittleren, in der ersten Classe A I diejenigen bedeutenderen Umfangs („wo theils nach der Höhe des dazu erforderlichen Anlage- und Betriebscapitals, theils nach der Erheblichkeit des jährlichen Umsatzes auf einen Betrieb von bedeutendem Umfange zu schließen ist"), in der dritten Classe B die Handelsgeschäfte geringsten Umfangs (incl. der nicht handwerksmäßigen Anfertigung von Waaren auf Kauf, wie Höker, Trödler, Victualien-, Obst-, Gemüsehändler). Die zwei ersten Classen bilden getrennt für sich Steuergesellschaften, bei der dritten Classe, B, erfolgt die Veranlagung der einzelnen Gewerbetreibenden durch die Communal-, bez. Kreisbehörde (unter einzuholendem Rath der Gewerbetreibenden). Die Steuergesellschaften der ersten Classe umfassen in der Regel den ganzen Regierungsbezirk, Berlin bildet einen solchen für sich allein. S. über die Bildung dieser Gesellsch. Ges. v. 1820 § 26 ff., v. 1861 § 4, 9. Gewöhnlich 7 Abgeordnete, von den betreffenden Gewerbetreibenden aus ihrer Mitte gewählt, wobei mindestens je Einer zu den Höchst- und Niedrigstveranlagten, 2 zu den Mittel veranlagten gehören müssen, Function 3 Jahre. Nach dem vorherrschend mehr oder weniger industriellen und mercantilen Charakter 2 Landesabtheilungen mit verschiedenen Mittelsätzen, 96 und 72 Thlr., zur ersten Abtheilung die Bezirke Aachen, Arnsberg, Breslau, Cöln, Danzig, Düsseldorf, Liegnitz, Magdeburg, Merseburg, Potsdam, Stettin, dann Berlin, zur zweiten Abtheilung alle anderen (im Umfang des Staats vor 1866). Bildung der Gesammtsteuerschuldigkeit (Hauptsumme) des Bezirks, bez. der Gesellsch. durch Multiplication des Steuer-Mittelsatzes mit der Zahl der betr. Gewerbetreibenden. Bei der Untervertheilung dann Minimum (48 Thlr. in jeder Abtheilung) und steigende Sätze nach einer Scala, die von den Abgeordneten den übrigen, höher als mit dem Minimalsatz besteuerten Personen aufgelegt werden. Aehnliche Einrichtung bei der Classe A II des Handels, aber Combination mit Ortsclassen (die erheblicheren Städte in 3 Abtheilungen und eine vierte Abtheilung im Kreise selbst incl. der übrigen Städte), in Verbindung mit den Gast-, Speise-, Schankgewerben, den Bäckern und Schlächtern. In jeder Stadt die Handelsclasse A II und die 3 letztgen. Gewerbe je eine Steuergesellschaft für sich, im Kreise alle 4 Gewerbe zusammen vereinigt, um 4 Steuer-

gesellschaften zu bilden). Mittelsatz der Handelsclasse A II 24, 16, 10 Thlr. (letzterer in Abth. 3 u. 4), Minimum 12, 8, 6 Thlr., dann ähnliche Repartition. Bei der Handelsclasse B die Mittelsätze in den 4 Abtheilungen 8, 6, 4, 2, die Minima 2 (in Abth. 1—3) und 1 Thlr. (in Abth. 4). Aehnlicher Modus bei den Gast- 2c. Gewerben; dann bei den Bäckern und Schlächtern, bei denen aber die zu vertheilende Steuer-Hauptsumme durch das Product der Ortsbevölkerungszahl und einer, im Gesetze für den Ortskopf fixirten Geldsumme (Ges. v. 1820: 8 u. 6 Pfg.) gebildet wird: natürlich ein ziemlich willkürliches Verfahren. Bei anderen Gattungsclassen anderer Modus, mit bestimmten festen Steuersätzen nach ungefährem Betriebsumfang, mitunter nach Sätzen genauer in Gemäßheit dieses Umfangs (so bei Brauerei und Brennerei im Anschluß an den Verbrauch des Schrots), für Hausirer feste Sätze von 2—4—16 Thlrn.

In Baiern nach den angeführten Gesetzen ein entwickelter Classenschematismus. „Normalanlage": im Wesentlichen ein System von Gattungsclassen mit festen Steuersätzen; „Betriebsanlage": im Wesentlichen ein System von Betriebsumfangsclassen mit veränderlichen Steuersätzen nach diesem Umfang, unter Benutzung folgender Merkmale (§ 6 d. Ges. v. 1881): Zahl der verwendeten Gehilfen und Arbeiter, Menge des Verbrauchs oder der Erzeugnisse, Zahl und Art der zum Zweck des Gewerbebetriebs aufgestellten und im Gebrauch befindlichen Vor- und Einrichtungen, Maschinen u. dgl.; wo diese Merkmale fehlen oder ungenügend sind, Bemessung der Betriebsanlage nach dem Ertragsanschlage, von diesem $^3/_4—1^1/_2$, ausnahmsweise in bezeichneten Fällen bis $2^1/_2$ % als Betriebsanlage angesetzt. In einigen Fällen auch noch anderer Modus. Bei Normal- und Betriebsanlage dann noch Ortsclassen (4, unter 1000, 1—4000, 4—20,000, über 20,000 Einw.); wo keine Rücksicht auf Ortsbevölkerung des Standorts des Gewerbes erfolgt, tritt der Steuersatz der höchsten Classe ein. Das Nähere in Betreff der Berechnungsverhältnisse besagt der Gewerbesteuertarif. Hier 6 Hauptgattungsclassen und 141 Rubriken, nemlich A. Handwerksbetrieb, mechan. Künste u. wissensch. Gewerbe, mit 34 Rubriken, mehrere davon mit einigen Unterrubriken, z. B. Schmiede mit 5, nach den Ortsclassen mit Steuersätzen versehen; bei jeder Rubrik dann Bezeichnung der anderweiten Gewerbe, die sich unter sie reihen; B. Handelsgeschäfte, mit 4 Hauptrubriken und 33 Rubriken, nemlich: 1) Großhandel, Handel mit Geld und umlaufenden Papieren, und dem Großhandel verwandte Unternehmungen, mit 7 Rubriken, bei einigen mit Unterabtheilungen, 2) Detailhandel mit bestimmten Gegenständen, mit 10 Rubriken, 3) Licitations-, Leih- und Miethanstalten, mit 8 Rubriken, 4) mit dem Handel in Verbindung stehende Erwerbsarten, z. B. auch Sensale, Makler, mit 8 Rubriken; C. Fracht-, Stadt- und Reisefuhrwerk, Schifffahrt, Eisenbahnen, auch Schiffbau- und Straßenbau-Unternehmungen, mit 11 Rubriken; D. Gast- und Schankwirthschaften, Unternehmer öffentlicher Vergnügungen und Schaustellungen, mit 8 Rubriken; E. Fabriken und größere gewerbliche Unternehmungen, mit 9 Hauptrubriken und 55 Rubriken, nemlich: 1) Textilindustrie und Industrie der Bekleidung, 2) Metallindustrie, 3) dem Bergbau verwandte Unternehmungen, auch Stein-, Erde-, Thon-, Glasindustrie, 4) Industrie der Maschinen, Werkzeuge, Instrumente, Apparate, Transportmittel, 5) chem. u. Industrie der Heiz- und Leuchtstoffe, 6) Industrie des Holzes und anderer Schnitzstoffe, der Polsterwaaren, Papier-, Leder-, Gummiindustrie, 7) Industrie der Nahrungs- u. Genußmittel, 8) Kunstanstalten und Anstalten für Kunstgewerbe, 9) Mühlen; F. Bierbrauereien und Branntweinbrennereien, mit 2 Rubriken. Bei den größeren Unternehmungen, so der Gattungen B. 1, E. und F. meist der Maximalsatz der größten Orte der allgemeine für die Normalanlage. Für die Betriebsanlage z. B. nach Arbeiterzahl theils ein fester Steuerzuschlag für jeden Arbeiter (so meist bei den Fabriken u. dgl., z. B. bei Baumwollfabriken, Normalanlage 18 M., für jeden Arbeiter 2c. 1 M. 80 Pf.), theils eine Quotenerhöhung der Normalanlage (so z. B. bei Detailhandel für den ersten Gehilfen der halbe, für jeden folgenden der ganze Betrag der Normalanlage). S. die zahlreichen Details im Tarif. Unter Umständen Ermäßigungen der Sätze (§ 19 ff.). Steuererklärungspflichten der Gewerbtreibenden, über Gewerbebetrieb selbst und über die Merkmale, nach welchen veranlagt wird (§ 22 ff.); daneben entsprechende Controlrechte des Rentamts und Strafandrohungen. Prüfung der Steuererklärungen und Festsetzung der Einträge in die Steuerliste durch die „Gewerbesteuer-Ausschüsse": bestehend aus 6 Mitgliedern, wovon Vorsitzender ein von gewissen Behörden zu ernennender Verwaltungsbeamter, 4 Mitglieder, in Städten gewählt von Gemeindebehörde und Gemeindevertretung, 1 Mitglied besonders bestellt von Gemeindeverwaltung. Normalsatz immer auf 2 Jahre.

Bemerkenswerth wegen mancher Eigenthümlichkeiten, besonders der Scheidung von persönlichem Arbeitsverdienst und von Ertrag aus dem Betriebscapital die württemb. und ähnlich die badische Gesetzgebung. Z. B. dort dann eine Classentafel für Gewerbetreibende mit Betriebscapital von 400 fl., 4 Ortsclassen dabei; ferner für solche mit höherem Betriebscapital und mehr Gehilfen, wobei Combination zwischen Höhe des Betriebscapitals und Zahl der Gehilfen. Das Nähere s. in den Gesetzen selbst. Principiell ja Alles richtig; practisch doch nur auf Grund willkürlichster Fictionen eine solche Scheidung möglich, eigentlich hier vollends Alles reiner Schematismus und Formalismus und zufälligste Gestaltung im Schlußeffect! Das deutsche Particularrecht hat auf wenigen Gebieten so mancherlei, zum Theil wundersame Blüthen getrieben wie in der Gewerbebesteuerung!

§ 88. In Oesterreich (s. o. S. 236, § 81) bei der Erwerbsteuer zunächst 4 Haupt-

gattungsclassen (I. landesbefugte Fabrikanten, Großhändler, II. Handelsleute, III. Gewerbsleute, die nicht Handelsleute sind, und gewisse Kunstindustrielle, IV. gewisse Gewerbe der persönlichen Dienstleistung und der Ueberlassung von Sachen zur zeitweiligen Nutzung). Dann weitere Specialgattungsclassen und Betriebsumfangsclassen, nach allgemeinen Merkmalen, die nur in den Ausführungsverordnungen angegeben sind, besonders: Art der Beschäftigung oder des Gewerbes, Zahl der Hilfsarbeiter oder Werkstühle, Größe des Betriebscapitals, Lage oder Standpunct des Gewerbes im Orte, auch persönliche Eigenschaft des Unternehmers. Ferner zwei Abtheilungen nach Unabhängigkeit (so bei Gattungsclasse I) und Abhängigkeit (bei Classe II—IV) vom Ortsbedarf. In letzterem Falle 5 Ortsclassen, bei den einzelnen Gattungsclassen nicht völlig die gleichen, meist so: in Wien für sich (incl. 2meil. Umkreis), die Landeshauptstädte (in 2 Abth.), andere Orte über 4000 Einw., Orte zwischen 1—4000, Orte unter 1000, auch bei den letzten 3 Classen für Tirol noch eine unterste Classe mehr. Im Gesetz sind nun für jede sich so ergebende Classenpost der Gattungs- und Ortsclassen abgestufte feste Steuersätze nach dem Betriebsumfang angeordnet, die gegenwärtig (außer bei ganz kleinen Gewerbebetrieben mit 30 fl. Maximalschuldigkeit an Erwerbsteuer und Einkommensteuer 1. Cl., wo der Zuschlag nur 70 % des Ordin. ist) im vollen Betrage des Ordinariums einem außerordentlichen Zuschlage unterliegen, also m. a. W. im doppelten Satze erhoben werden. Das Ordinarium ist z. B. in Gattungsclasse I, also unabhängig von der Ortsbevölkerung, 42—1575 fl. österr. W. in 8 Classenstufen für Fabriken, 315—1575 fl. in 5 Stufen für Großhandlungen (die seltsamen „unrunden" Steuersätze des Ordinariums erklären sich hier, wie in anderen österreichischen Finanzsachen, aus der Umrechnung des ursprünglichen Convent.-fl.-Fußes in denjenigen österreichischer Währung im Verhältniß von 100 : 105). Zur Gattungsclasse II sind die Sätze des Ordinariums in Wien 105—1050 fl. in 8 Stufen, in den Landeshauptstädten $52^1/_2$—315 fl. in 4 Stufen (Tirol auch $26^1/_4$ fl.), in den drei unteren Ortsclassen 42—105 fl. in 3 Stufen, $31^1/_2$—84 fl. in 3, 2 fl. 10 kr. bis 16 fl. 10 kr. in 4 Stufen (in Tirol noch eine unterste im halben Satze der sonstigen niedersten). Aehnlich in Gattungsclasse III und IV, mit weiteren Specialgattungsclassen innerhalb derselben und mehrfach niedrigeren Minimis und Maximis. — Zur Erwerbsteuer tritt nun aber, wie bemerkt, in Oesterreich die Einkommensteuer, indem die der Erwerbsteuer unterworfenen Erwerbsgattungen auch noch daneben in der Classe I der österreichischen Einkommensteuer stehen. Hier gilt nun, wie bei der österreichischen Einkommensteuer überhaupt, der Declarationszwang, mit genau vorgeschriebenen Angaben, sogar in der Regel unter eidesstattlicher Versicherung. Speciell soll nach Art und Betrag das stehende und umlaufende Betriebscapital, Zahl und Art der Hilfspersonen, Einnahme, Ausgabe und eventueller Ueberschuß (das „reine Einkommen") angegeben werden, doch sind gerade für die Gewerbetreibenden Erleichterungen bei diesen Fassionen gewährt worden (Finanzministerialerlaß v. 18. April 1850, s. Chlupp § 165—169). Der Steuersatz für diese Einkommensteuer der Erwerbsteuerpflichtigen ist urspünglich 5, jetzt mit dem außerordentlichen Zuschlage 10 % vom „Reineinkommen" (mit der schon erwähnten Erleichterung bei kleinen Gewerben). Von den Ausgaben gehen auch hier im Princip die an Dritte gezahlten Schuldzinsen nicht ab, wofür aber dem Gläubiger die Steuerquote abgezogen werden darf. — Die Veranlagung der österr. Erwerbsteuer ist eine überwiegend büreaukratische, sie erfolgt durch die Steuerverwaltung bloß unter gutachtlichem Mitwirken der Gemeindeverwaltung.

In Frankreich war die Patentsteuer ursprünglich einfacher gedacht, aber sie hat, unter dem nothwendigen Drange der Individualisirung zum Zweck einer wenigstens leidlichen Gleichmäßigkeit der Steuervertheilung, doch einen in den Hauptpuncten ähnlichen Entwicklungsgang wie in Deutschland genommen. Die Steuer setzt sich allgemein aus einer festen und einer proportionalen Abgabe zusammen (von letzterer sind die 2 untersten Betriebsumfangsclassen in den 4 untersten Ortsclassen frei). Für den festen Satz besteht ein System von (4) Gattungs-, Betriebumfangs- und Ortsclassen. Der proportionale Satz richtet sich nach der Höhe des Miethwerths der gebrauchten gewerblichen Localitäten, er variirt (abgesehen von den Erhöhungen nach dem letzten Kriege, die jetzt theilweise wieder beseitigt sind) zwischen $^1/_{15}$, $^1/_{20}$, $^1/_{25}$ und $^1/_{40}$, $^1/_{50}$ des Miethwerths, $^1/_{20}$ ist der Normalsatz, nach der allgemeinen Bedeutung des Gewerbes und unter Berücksichtigung einiger besonderer Umstände ist er $^1/_{15}$ oder $^1/_{40}$, der Satz von $^1/_{50}$ kommt bei gewissen industriellen Etablissements nur ausnahmsweise vor. Für die 1. Hauptgattungsclasse (amtliche Tabelle A), die gewöhnlichen Kaufleute und Handwerker, bestehen 8 Betriebsumfangsclassen und 8 Ortsclassen (unter 2000 bis über 100,000 Einwohner) mit 64 festen Steuersätzen von 2—300 Fr., die proportionale Abgabe ist bei der 1. (obersten) Umfangsclasse $^1/_{15}$, bei der 2.—6. $^1/_{20}$, bei der 7. und 8. $^1/_{40}$. Die 2. Hauptgattungsclasse (Tab. B) trifft einzelne größere Specialgewerbe (z. B. Banquiers, größere Kaufleute) mit höheren als den allgemeinen (der 1. Cl.) festen Sätzen, mit Abstufung nach der Ortsbevölkerung (z. B. Banquiers 200—1000 Fr. in 5 Stufen) und $^1/_{15}$ proportionale Abgabe. Die 3. Hauptgattungsclasse (Tab. C) umfaßt größere industrielle und commercielle Unternehmungen, Hüttenwerke, Fabriken, Actien- und ähnliche Gesellschaften (auch Hausirgewerbe), ohne Abstufung in 5 Specialgattungsclassen mit zahlreichen einzelnen Rubriken, mit Sätzen der fixen Gebühr, welche nicht nach der Ortsbevölkerung des Standorts, wohl aber nach gewissen Merkmalen des Betriebsumfangs des einzelnen Unternehmens variiren (Zahl der Arbeiter, maschinelle und andere technische Einrichtungen, Oefen, Kessel, Stühle u. dgl.,

Capitalgröße bei Actiengesellschaften für Bank- und ähnliche Geschäfte), wobei jedoch stets auch für diese Veranlagung ein ziemlich mäßiges Maximum dieses „variablen fixen Satzes" festgehalten wird: insofern eine Begünstigung des Großbetriebs. Diese 3. Hauptgattungsclasse gleicht also am meisten den deutschen Gewerbesteuern nach der Methode der „Merkmale des Betriebsumfangs". Die proportionale Abgabe auch hier zwischen 1/15—1/50. In der 4. Hauptclasse stehen die patentsteuerpflichtigen liberalen Berufe (s. o. S. 236 § 81), die bloß die proportionale Gebühr zu 1/15 zahlen. S. d. systematische Bearbeitung des großen Details bei Perroux-Joppen. Die Veranlagung und Katasteraufstellung ist im Wesentlichen eine rein büreaukratische und erfolgt durch die Controleure der directen Steuern unter Mitwirkung und Controle des Maire, der Unterpräfecten, des Directors der directen Steuern, worauf schließlich der Präfect die Rollen festsetzt. In der Mairie wird die Rolle 10 Tage lang den Interessenten zur Einsicht und zur Anbringung von Reclamationen aufgelegt.

Ueber mancherlei Einzelheiten muß natürlich die Gesetzgebung, bez. die Verordnung noch Bestimmungen treffen, so z. B. wie in dem Falle verfahren werden soll, wenn derselbe Gewerbetreibende an einem und demselben Orte mehrere Gewerbe gleichzeitig betreibt. Nur wenn hier ein innerer technischer (nicht nothwendig ein unmittelbar nachbarlicher) Zusammenhang besteht, werden die mehreren Gewerbe als Eines, sonst werden sie getrennt zu versteuern sein (vgl. preuß. Ges. v. 1820 § 18, baier. Ges. v. 1881 § 9). Rau § 375. Manche Verschiedenheiten in der positiven Gesetzgebung in diesem Puncte.

§ 89. — d) Besondere Besteuerung der Bergwerke.

Rau II. § 362, I. § 181, 162, (beim Bergwerksregal behandelt); Wagner, Fin. I. § 210. Namentlich Arndt, Besteuerung der Bergwerke, Conrads Jahrb. 1881 (36. B.) 174, 630, sehr reichhaltig.

Die Bergwerksabgaben haben sich in den meisten europäischen Ländern in enger Verbindung mit der Regalität des Bergbaues, der Verleihung von Bergwerksrechten an Private und der Beaufsichtigung dieser Werke entwickelt. Sie hatten daher und haben zum Theil bis in die Gegenwart hinein nicht den Charakter eigentlicher Steuern, Gewerbesteuern vom Bergbau u. dgl., sondern denjenigen von Gegenleistungen an den Bergherrn für die Verleihung (so der alte Bergzehent meist 10 %, mitunter auch eine andere Quote vom Rohertrage, auch das Receßgeld, eine Art von Lehenszins, nach der verliehenen Raumgröße des Grubenfelds gemessen). Ferner sind andere Bergwerksabgaben als Gebühren für die Staatsaufsicht („Aufsichtsteuer") und als Beiträge zu den Kosten dieser Aufsicht und der ganzen staatlichen Verwaltung des Privatbergwesens („Quatembergelder") anzusehen. In der neueren Entwicklung des Bergrechts ist meist entweder das alte Bergregal beibehalten oder dasselbe beseitigt und die Freierklärung des Bergbaus (Bergbaufreiheit) neu constituirt oder geregelt und demgemäß sind die am oder im Boden zu gewinnenden Mineralien dem Verfügungsrecht des (Oberflächen-) Grundeigenthümers entzogen worden (so in Preußen, Berggesetz vom 24. Juni 1865, das manchen anderen deutschen zum Muster gedient hat, so dem baierischen vom 20. März 1869, dem württembergischen vom 7. Oct. 1874, einigen thüringischen und sonstigen kleinstaatlichen). In beiden Fällen siegte mehr und mehr der volkswirthschaftspolitische Gesichtspunct einer möglichsten Förderung des heimischen Bergbaus über den fiscalischen einer Ausnutzung des Privatbergbaus zu Finanzzwecken, wie in der älteren Regalperiode. In Folge dessen sind auch die früheren Bergwerksabgaben, besonders der zumal bei unergiebigem Bergbau öfters drückend hohe und außerdem je nach der Ergiebigkeit der einzelnen Werke sehr ungleichmäßige Bergzehent, theils stark vermindert, theils in andere, einer wirklichen Steuer und Gebühr mehr sich nähernde Abgaben verwandelt, theils auch gänzlich beseitigt worden (Eisenerzgruben in Preußen).

Der geschichtliche Zusammenhang auch noch der jetzigen selbständigen Bergwerksabgaben mit den früheren und mit dem Ursprung der letzteren im Bergregal tritt aber noch darin deutlich hervor, daß regelmäßig „Bergwerksabgaben an den Staat nur von den durch den Staat verliehenen, dem Verfügungsrecht des Grundeigenthümers unbedingt entzogenen Mineralien entrichtet" werden (Arndt S. 651). Wo daher, wie in einzelnen Fällen nach dem noch geltenden Particularrecht auch in deutschen Landestheilen, die Gewinnung der Mineralsubstanzen (wie mehrfach der Kohle) ohne Weiteres zum Recht des (Oberflächen-) Grundeigenthümers gehört, fehlen

diese besonderen Bergwerksabgaben. Aus diesen Verhältnissen, die von Land zu Land mehrfach abweichen, erklärt sich zum Theil die verschiedene Behandlung der Bergwerke in der modernen directen Besteuerung, namentlich der Grund- und der Gewerbesteuer. Wo jene besonderen Bergwerksabgaben bestehen, sind die Bergwerke von solchen Ertragsteuern, mindestens von der allgemeinen Gewerbesteuer, frei, während, wenn neben Ertragsteuern noch Personalsteuern für dasselbe Einkommen vorhanden sind, dann doch das Einkommen aus dem Bergbau bei dem beziehenden Subject etwa noch besteuert wird.

De lege ferenda die Frage der Bergwerksteuern behandelnd, wird man bei der jetzigen Auffassung des etwa noch beibehaltenen Bergregals oder der reinen Bergbaufreiheit, sowie vom Standpuncte heutiger Steuerpolitik für besondere Bergwerksabgaben wesentlich nur mit steuertechnischen, aus der Natur des Bergbaus entnommenen Gründen plädiren können. Solche Gründe existiren und rechtfertigen theils mäßige Aufsichtsabgaben, von Gebührencharakter, entweder feste Sätze oder — und besser — Sätze bemessen nach dem Grubenmaß oder nach dem Rohertrage, theils eigentliche Steuern, welche jetzt aber von allen, einerlei ob (auf Grund eines noch bestehenden Regals oder nach dem auf dem Princip der Freierklärung beruhenden Bergrecht) verliehenen oder ob auf eigenem Boden, als Zubehör des Grundeigenthumsrechts angelegten Bergwerken erhoben werden müßten, und zwar in einer Höhe, welche derjenigen der allgemeinen Gewerbesteuer (welche mehr als die Grundsteuer als das Analogon der Bergwerksteuer erscheint) einigermaßen entspricht. Ein niedrigerer Satz dieser Steuer oder ein völliger Erlaß derselben ist wenigstens neben allgemeinen Grund- und Gewerbesteuern, welche als Ertragsteuern gleichfalls im Princip alle einschlagenden Unternehmungen und Böden treffen, kaum zu rechtfertigen. Ein Steuerprivileg oder eine Exemtion aus volkswirthschaftspolitischen Gründen läßt sich dann auf den Bergbau doch wohl nicht allein beschränken.

Die Form der Bergwerksteuer anlangend, so ist freilich auch hier die Reinertragsteuer die eigentlich rationelle. Doch kämpft man bei ihr mit der dem Bergbau eigenthümlichen Schwierigkeit, daß die Berechnung des „Rein"ertrags hier unvermeidlich auf unsicheren Fictionen beruht. Denn die Scheidung des jeweilig, z. B. in einem Jahre, disponiblen, an die Interessenten (Besitzer von Kuxen, Actionären u. s. w.) ausgeworfenen Ueberschusses stimmt mit dem wirklichen Reinertrag nur dann überein, wenn die Ergiebigkeit des Bergbaus, Schwankungen des Ertrags unbeschadet, eine dauernde wäre: die unsichere Größe, mit der man hier rechnet. Solche Erwägungen, neben anderen Gründen der Steuertechnik, erklären es, daß man mäßige Bergwerksteuern auch in der neuesten Gesetzgebung mitunter noch nach dem Rohertrage anlegt — (Preußen): freilich immer ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichmäßigkeit, da das Verhältniß zwischen Roh- und Reinertrag so sehr verschieden und unergiebigere, bez. kostspieliger zu bebauende Werke dann schwerer belastet werden. — Wo die Bergwerke statt durch besondere Steuern durch die allgemeine Gewerbesteuer oder eine diese mit vertretende andere directe Ertragsteuer besteuert werden, wird man am passendsten die Methode der Besteuerung nach „Merkmalen" (§ 85 ff.) anwenden, was gerade hier auch auf eine ziemlich rohe Form der Rohertragsbesteuerung hinauskommen wird.

Beispiele aus der Gesetzgebung. S. das reiche Material bei Arndt a. a. O. mit interessanter und im Wesentlichen überzeugender rechtshistorischer Entwicklung, namentlich was den Zusammenhang zwischen den Bergwerksabgaben und dem Regal betrifft. Hier jetzt nur Einiges aus der geltenden Gesetzgebung, bez. der ihr unmittelbar vorangehenden. Preußen, Gesetz vom 12. Mai 1851 (f. d. rechtsrheinische Gebiet), Herabsetzung des Bergwerkzehent auf die Hälfte, Aufhebung vieler alter Abgaben (24) und der Quatembergelder, statt deren Aufsichtsteuer von 1% des Bruttoertrags für die wirklich betriebenen und Producte absetzenden Werke, ferner Beibehaltung des Receßgeldes für jedes vom Staat verliehene Bergwerk, ob in Betrieb oder nicht, jährlich 1 Thlr. Weitere Ermäßigungen des Bergzehents durch Gesetz vom 22. Mai 1861 (rechtsrheinisches Gebiet), dann im ganzen Staate durch Gesetz vom 20. October 1862: Eisenerzbergbau frei, die Rohertragsteuer (Rest des alten Bergzehent) bis 1860 nach und nach und von da dauernd auf 1% vom Rohertrage herabgesetzt, woneben die 1%ige Rohertrags-Aufsichtsteuer blieb, das Receßgeld wegfiel. In

dem linksrheinischen Gebiet wurden die bis dahin bestehenden französischen Bergwerksabgaben aufgehoben und eine 2%ige Steuer vom Werth der Producte zur Zeit des Absatzes eingeführt. Von der Gewerbesteuer sind die Bergwerke (streng genommen nur die verliehenen, thatsächlich auch, wie es scheint, allgemein die übrigen) in Preußen frei, von der Grundsteuer desgl. — In Baiern sind die alten Bergwerksabgaben beseitigt und durch Gesetz vom 6. April 1869 die (verliehenen) Bergwerke einer Grubenfeldabgabe und der speciellen Einkommensteuer des Gesetzes vom 31. Mai 1856 mit unterstellt worden. Jetzt gilt dafür das Gesetz vom 19. Mai 1881, betr. die Einkommensteuer, wo „das Einkommen aus dem Betriebe des Bergbaus" in Abth. II. steht und darin einer Classensteuer im vollen Normalsatz von 1 % unterliegt. Das „Einkommen" wird berechnet „nach Abzug der eigentlichen Betriebskosten, d. h. der auf die Erwerbung des Einkommens nothwendigen Auslagen" (§ 7; Schuldzinsen, die nicht zu den auf den Erwerb nothwendigen Ausgaben gehören, sind nicht abzurechnen). — Im K. Sachsen sind die alten Bergwerksabgaben aufgehoben und durch Gesetz vom 10. October 1864 die Bergwerke der Gewerbesteuer, daneben die Erzbergwerke einer Grubensteuer (nach Maßeinheiten) und einer Schürfsteuer nach der Größe des Schürffelds unterzogen. An Stelle der Gewerbesteuer ist jetzt auch hier die Einkommensteuer getreten. — In Oesterreich sind gewisse Grundstücke der Bergwerke als „Parificationsland" der Grundsteuer unterworfen (so die zu Stollen, Schachten, Wasserbehältern dienenden Flächen), der Erwerbsteuer, soweit sie die Producte nicht erst weiter verwandeln, nicht, wohl aber der Einkommensteuer in Classe I (also mit 10 % vom Reinertrage). Die Bergwerksfrohne, zuletzt meist gleich der Hälfte des Bruttozehents, wurde durch Gesetz vom 20. April 1862 aufgehoben. Maßen- und Freischürfgebühren bestehen noch. — In Frankreich unterliegen die Bergwerke zunächst der Grundsteuer, nach Maßgabe der Oberfläche des zur Ausbeutung gebrauchten Bodens, in der Höhe der angrenzenden Grundstücke. Der Patentsteuer unterliegen sie nur, wenn sie die Producte weiter verarbeiten und damit handeln, sonst nicht. Außerdem bestehen besondere Bergwerksabgaben (Gesetz vom 21. April 1810, Art. 33), wie bei der Patentsteuer eine feste Abgabe (10 Fr. für den Quadratkilometer Grubenfeld jährlich) und eine proportionale Abgabe, im Maximum 5 % vom Reinertrag, veranlagt wie die Grundsteuer. S. Näheres bei Perroux-Joppen S. 186 ff. und bei Arndt S. 631 ff. — In Elsaß-Lothringen ist mit einem neuen, dem preußischen nachgebildeten Bergrecht auch eine ermäßigte Besteuerung an Stelle der französischen Gesetzgebung getreten (2 Gesetze vom 16. December 1873): eine 2%ige Reinertragsteuer, woneben die französische feste Flächensteuer blieb.

5. Lohn- und Besoldungsteuer oder Ertragsteuer von diesem und verwandtem persönlichem Erwerb. („Specielle Einkommensteuer" als Glied der Ertragsbesteuerung.

Rau II. § 391—396; Stein II. 96—108; Schäffle, Steuerpol. S. 344—351. Gesetzgeb. in § 23—28. Bes. Baiern („Einkommensteuer", Ges. v. 19. Mai 1881), Württemberg (Ges. v. 19. Sept. 1852), Baden (Classensteuer, Ges. v. 10. Juli 1837, jetzt v. 25. August 1876), Frankreich, (Personal- und Wohnsteuer, Ges. v. 21. April 1832), Oesterreich (Einkommensteuer, Ges. v. 1849, nur bei einigen liberalen Berufen auch Gewerbesteuergesetz von 1812). — In Preußen und anderen Ländern mit allgemeiner Einkommensteuer (Sachsen, England, auch Italien) ist die directe Besteuerung von Lohn, Besoldung und verwandtem Einkommen in der Einkommensteuer (bez. Classensteuer) enthalten. Hier besteht dann, wie im typischen Beispiel Preußens, bei diesem Erwerb nur eine einmalige, bei dem anderen aus Grund und Boden, Gebäuden, Gewerben (in Preußen nicht aus verliehenem Capital) formell eine doppelte directe Steuer. Die steuertechnischen und zum Theil auch die principiellen Fragen sind namentlich bei der directen Lohnsteuer wesentlich dieselben wie bei allgemeinen Personal- und Einkommensteuern, welche Personen mit kleinem und mit bloßem Lohneinkommen mit treffen. Daher ist hier auf die folgenden, von diesen Steuern handelnden Abschnitte, auch auf die dort genannte Gesetzgebung und Literatur mit zu verweisen (§ 97 ff.).

§ 90. — a) Wesen, Aufgabe, Umfang. Die genannte Steuer will den Reinertrag des rein persönlichen Erwerbs aus Arbeit treffen. Nach erreichter persönlicher Freiheit der sogen. unteren arbeitenden (d. i. vornemlich: handarbeitenden) Classen ist eine solche directe Lohnsteuer an sich ein berechtigtes Glied einer alle verschiedenartigen Reinerträge einzelwirthschaftlicher Erwerbsarten umfassenden, insofern wirklich systematischen Ertragsbesteuerung. Bei den Berufsarbeitstheilungs-Verhältnissen entwickelter Volkswirthschaften wie der modernen ist die directe Steuer von den Besoldungen u. dgl. persönlichen Erwerbserträgen, ferner (wenn sie nicht schon von der Gewerbesteuer getroffen werden) von den analogen Erträgen anderer liberaler Berufsunternehmungen (Arzt, Advocat, Privatlehrer, Schriftsteller, Journalist, Künstler u. s. w.) ebenfalls an sich eine nothwendige Consequenz eines Ertragsteuersystems.

Wie man diese Steuer practisch und nach Rücksichten steuertechnischer Zweckmäßigkeit gegen die anderen Ertragsteuern abgrenze, also ihren Umfang bestimme, das hängt folgerichtig von der Gestaltung dieser anderen Ertragsteuern ab. An die Bestimmung des Umfangs der letzteren sind aber demgemäß auch umgekehrt Anforderungen zu stellen, weshalb die Frage der directen Besteuerung des Erwerbs aus rein persönlicher Arbeit auch in den vorausgehenden Abschnitten, besonders bei der Gewerbesteuer (§ 80, 81) bereits mit zu berühren war. Als zweckmäßig erwies es sich, den Ertrag aus gemeiner Handarbeit u. dgl. im Dienstverhältniß („Arbeitslohn"), ferner den Ertrag aus höherer („liberaler") Arbeit ebenfalls im Dienstverhältniß („Gehalt", „Besoldung", „Gage" u. dgl., des Beamten) nicht schon mit durch die Gewerbesteuer zu treffen. Darum ist die Hauptaufgabe der hier zu behandelnden fünften Hauptsteuer des Ertragsteuersystems, vor Allem diese Erträge, Lohn und Besoldung, zur directen Steuer heranzuziehen, vorbehaltlich des Bedenkens gegen die directe Lohnsteuer in § 92.

Bei den liberalen Berufsunternehmungen besteht eine Aehnlichkeit des Erwerbs mit denen der liberalen Berufsdienste, aber auch mehr als bei diesen mit rein gewerblichen Thätigkeiten. Ersteres spricht für die Besteuerung durch die Lohn- und Besoldungsteuer (bez. für die Bildung einer eigenen Abtheilung dieser Steuer zu diesem Zweck), letzteres für die Einbeziehung in die Gewerbebesteuerung. In Betreff beider Verfahrungsarten lassen sich weitere Gründe für und gegen geltend machen. Für eine unbedingte Entscheidung reichen alle diese Gründe nicht aus. Man hat insofern die Wahl, muß nur, wenn sie einmal erfolgt ist, consequent vorgehen. Einen Theil der liberalen Berufsunternehmungen zur Gewerbesteuer, einen anderen Theil zur Lohn- und Besoldungsteuer zu stellen oder wieder gewisse solche Berufe von der directen Besteuerung ganz frei zu lassen, erscheint etwas principlos und kaum zweckmäßig. Doch kommen solche Willkürlichkeiten, aus vermeintlich guten Gründen, in der Praxis vor (Oesterreich, Frankreich). — Einzelne Gesetzgebungen, welche die Lohn- und Besoldungsteuer bewußt als Ergänzungsglied ihrer Ertragsbesteuerung aufgenommen haben, haben sie zu einer speciellen Ertragsteuer von allem „Einkommen" ausgebildet, das nicht bereits durch eine ihrer anderen Ertragsteuern direct getroffen wird (Baiern, Württemberg, „specielle Einkommensteuer"). Dann sind hier auch andere Erträge, bez. Erwerbsarten mit besteuert: an sich folgerichtig, nur daß dieselben wohl passender von einer dieser anderen Ertragsteuern (so z. B. der Pachtbetrieb von der Gewerbesteuer) oder von einer Special-Ertragsteuer (so der Bergbau) mit umfaßt werden sollten.

§ 91. Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen, jetzt auch Sachsen, wie schon bemerkt, hier nur die allgem. Classen- bez. Einkommensteuer. S. u. § 97 ff. Hauptbeispiel: Baiern, Ges. v. 19. Mai 1881 über die „Einkommensteuer" Gegenstand derselben: „das Einkommen, das nicht bereits mit Grund-, Haus-, Gewerbe- oder Capitalrentensteuer angelegt ist, gleichviel ob das Einkommen ständig oder unständig, ob es in Geld, Geldeswerth oder in geldwerthem Nutzgenuß besteht" (§ 1). Dann 3 Abtheilungen: I. Einkommen aus Lohnarbeit (d. h. der nach einfacher Tagearbeit bemessene Verdienst der gewöhnlichen Tagelöhner, Dienstboten, Lohndiener, Gewerbsgehilfen, Fabrikarbeiter), ferner: Verdienst von Schreibern und anderen Personen, wenn ihr Dienstverhältniß durch den Dienstvertrag nicht für einen Monat oder länger gesichert ist. Also: Abtheilung I ist eine directe Lohnsteuer. Abtheilung III ist im Wesentlichen eine directe Besoldungsteuer (für die Gehalte, Pensionen u. dgl. im öffentlichen Dienst, ferner für die nach dem Dienstvertrag mindestens für einen Monat gesicherten Bezüge der Privatbediensteten; außerdem hier auch das Einkommen aus Wittumen, Präbenden, Austrägen, Leibrenten und anderen dergleichen Bezügen ohne Verpflichtung zur Dienstleistung). Abtheilung II enthält eine directe Steuer der liberalen Berufsunternehmungen (Einkommen aus wissenschaftlicher und künstlerischer Beschäftigung, Rechtsanwalt, Arzt, Verdienst aus literarischer Arbeit, Unterrichtsertheilung, Musik und bildende Kunst, Bezirksgeometer, Gerichtsvollzieher, Steuer- und Gemeindeeinnehmer, Verificatoren u. s. w. überhaupt „aus allen sonstigen Berufsarten, welche eine wissenschaftliche oder künstlerische Vorbildung zu fordern pflegen, sofern solche nicht wegen gewerbsmäßiger Ausübung sich zur Einreihung unter die Gewerbesteuer eignen"). Außerdem steht in Abtheilung II das Einkommen aus dem Betrieb des Bergbaus und dasjenige aus „erpachteten Oekonomiegütern mit selbständigem Wirthschaftsbetrieb", sowie aus der Verpachtung von Gewerben. — Mehrfach ähnlich in Württemberg, Baden (frühere Classensteuer), mit Abweichungen, welche sich aus dem abweichenden Umfang der anderen Ertragsteuer (besonders der Gewerbsteuer) ergeben. Ueber Oesterreich s. schon oben in § 81 S. 236 die Angaben über den Umfang der dortigen Gewerbesteuer. Die österreichische Erwerbsteuer ist keine Lohnsteuer mit, auch keine Besoldungsteuer, wohl aber trifft sie einige liberale Berufsunternehmungen, während andere von ihr frei bleiben (s. o. S. 236); eine willkürliche Abgrenzung. Dagegen gehört

die österreichische Einkommensteuer von 1849 hierher, deren Classe II wesentlich eine Besoldungsteuer und zum Theil eine directe Steuer der liberalen Berufsunternehmungen ist (öffentliche und Privatbeamte und Diener, Gehalte und Pensionen derselben hierher, Einkommen von Schriftstellern, bildenden und freien Künstlern, Aerzten, Wundärzten, Hebammen, Privatlehrern u. dgl. [in Orten unter 4000 Einw., wo diese Lehrer erwerbsteuerfrei sind], Collegiengeld der Universitätslehrer). Eine eigentliche Arbeitslohnsteuer ist auch diese Steuer in Oesterreich nicht, indem die Hilfsarbeiter, Knechte, Gesellen, Diener, Tagelöhner, „Arbeiter" und überhaupt alle Einkommen der Classe II unter 630 fl. ö. W. frei sind. Eine directe „Lohnsteuer" besteht also in Oesterreich nicht, überhaupt keine directe Steuer der „Arbeiter," da eine allgemeine Classen- und Einkommensteuer fehlt. Es ist dabei aber an die hohen und ausgedehnten indirecten Steuern, die Gebäudesteuern zu denken, die wohl durch Ueberwälzung den Lohnarbeiter mehr oder weniger mit treffen. — Ueber Frankreich s. ebenfalls o. § 81 S. 236. Die Patentsteuer trifft von den zu der hier behandelten fünften Hauptertragsteuer gehörenden Kategorieen nur einige liberale Berufsunternehmungen, s. o. Dagegen gehört hierher nun die französische Personal- und Wohnungsteuer, die eine Art allgemeiner Personalsteuer (von jedem Einwohner, In- oder Ausländer, in Frankreich, der sich im Genuß seiner Rechte befindet und nicht verarmt ist) darstellt und insofern auch eine Lohn-, Besoldung- und liberale Berufsunternehmersteuer ist, in dieser Hinsicht ähnlich den allgemeinen Classen- und Einkommensteuern. Auch die „Arbeiter" und die öffentlichen und Privatbeamten, sowie alle liberalen Berufsunternehmer sind hiernach steuerpflichtig, frei nur die Dienstboten. Durch die Verbindung der Personalsteuer, einer Personaltaxe vom Betrag des Werths dreier Arbeitstage (Min. 1/2, Max. 1 1/2 Fr. zu rechnen), mit der Wohnung- oder Miethsteuer kommt diese Besteuerung auf eine Personalabgabe, zu der ein Zuschlag nach Verhältniß des Wohnungswerths hinzutritt, hinaus. Auch diese Steuer ist eine Repartitionsteuer, die Personalsteuer wird zunächst vertheilt, der Rest des vom Departement, der Gemeinde schuldigen Steuercontingents, der nach Abzug der Personalsteuer bleibt, wird als Wohnungsteuer vertheilt. — In Großbritannien fungirt die Einkommensteuer rechtlich mit als Lohn-, Besoldung- und liberale Berufsunternehmersteuer (Staatsdienst in sched. E, liberale Berufe in D). Thatsächlich fallen die Arbeitslöhne bei dem Beginn der Steuerpflicht erst bei 100, jetzt bei 150 Pf. St. wohl ganz aus dieser Steuer hinaus.

§ 92. — b) Frage der principiellen Berechtigung und der steuertechnischen Zweckmäßigkeit dieser Steuer. Die Berechtigung, ja die folgerichtig anzuerkennende Nothwendigkeit dieser Steuer an und für sich in einem umfassenden System der Ertragsbesteuerung ist oben in § 91 schon anerkannt worden. In den beiden wichtigsten hierhergehörigen Kategorieen von Fällen, bei der Steuer auf den gewöhnlichen Arbeitslohn und auf die Besoldungen im öffentlichen, namentlich im Staatsdienst selbst, ist eine solche directe Steuer aber gleichwohl fraglich und principiell sowie steuertechnisch betrachtet vielfach beanstandet worden. In beiderlei Hinsicht kehrt dieselbe Frage im Personal- und Einkommensteuersystem wieder. Sie kann hier gleich für dieses (§ 98) mit erledigt werden. Die Erörterung ist getrennt für die directe Besteuerung des Arbeitslohns und für diejenige der öffentlichen Besoldungen zu führen.

α) Die directe Besteuerung des Arbeitslohns ist zunächst principiell aus denselben Gründen wie jede Besteuerung dieses Lohns angefochten worden, nemlich weil ein solches, regelmäßig kleines, unsicheres, schwankendes, zumal unfundirtes Einkommen überhaupt steuerfrei bleiben müsse, mindestens in dem practisch regelmäßigen Falle, daß es eine mäßige Höhe nicht übersteige, ganz, in dem anderen Falle nur für das Plus nicht. Auf diese Forderung laufen zwei verwandte, aber zu unterscheidende Steuerprincipien hinaus: das Princip des sogen. „steuerfreien Existenzminimums" und das Princip der Ueberschuß- (auch wohl der „Reineinkommen"-) Besteuerung.

Beider Principien Consequenz, zwar auch bei kleinem Gewerbsverdienst (einschließlich bäuerlicher Unternehmung) gezogen, ist besonders bei der (directen wie indirecten) Lohnsteuer wichtig und führt zur Forderung gänzlicher oder doch überwiegender Steuerfreiheit des Arbeitslohns. Man hat es hier eben mit allgemeinen Principienfragen der Steuertheorie (Lehre von der Steuerquelle und von der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Steuer) zu thun, welche in dieser Abhandlung schon berührt wurden, näher in der allgemeinen Steuerlehre zu erörtern sind und hier nur unter Hinweis darauf kurz erledigt werden können. Die Ueberschußbesteuerung beruht auf einer falschen Lehre vom „Einkommen", im volks- und einzel-wirthschaftlichen Sinne dies Wort genommen, an sich ist alles „Einkommen", diesen Begriff richtig gefaßt, Steuerquelle, auch der Arbeitslohn. S. darüber oben § 82 S. 237 u. die dort cit. Liter.

Diese Verwerfung der Lohnsteuer ist also unrichtig. Wegen der Kleinheit (und Unsicherheit) des Lohneinkommens kann auch nicht allgemein principiell Steuerfreiheit verlangt werden, wohl aber diese selbst, eventuell eine mäßigere Besteuerung unter Anerkennung socialpolitischer Gesichtspuncte in der Besteuerung, wonach man hier absichtlich von der strengen Durchführung der Allgemeinheit und (proportionalen) Gleichmäßigkeit absieht. S. darüber unten § 98 S. 257 u. Wagner, Fin. II. § 405 vgl. mit § 398, 399. Bei der Berechtigung solcher Gesichtspuncte unter unseren heutigen Verhältnissen, zumal da die folgenden Gründe hierfür mitsprechen, empfiehlt sich eine Steuerfreiheit wenigstens ganz kleinen Lohneinkommens, wie auch in anderen Fällen kleinen Einkommens, eine Anschauung, die sich neuere allgemeine Einkommensteuergesetze (Preußen, Sachsen, dann Oesterreich), wie specielle Lohnsteuergesetze (Baiern, Württemberg) auch angeeignet haben. S. Burkart, in Hirths Annalen 1876 S. 690.

Ferner wird speciell die directe Lohnsteuer principiell angegriffen, weil sie neben unseren üblichen indirecten Verbrauchsteuern auf Arbeiter-Consumptibilien, zumal auf solche des nothwendigsten Bedarfs (z. B. Salz) eine bedenkliche Doppel- und Ueberbesteuerung enthalte.

Dieser Einwand ist an sich richtig und nöthigt auch schon in seiner Allgemeinheit jedenfalls gerade die Lohnsteuer im Zusammenhang mit der gesammten Besteuerung, namentlich den Verbrauchsteuern zu betrachten und demgemäß zu ordnen. Dabei kommt es aber im Einzelnen auf die Art der steuerpflichtigen Artikel, die Höhe der Steuersätze dafür und auch darauf an, in welchem Betrage die Verbrauchsteuer den Preis des Artikels gesteigert hat, — also auf die Ueberwälzung dieser Steuer auf den Preis, die wohl als Regel anzunehmen ist (Wagner, Fin. II. § 510, 511). Da hier mitunter, z. B. bei Salzsteuern, sogar eine umgekehrt progressive Besteuerung kleiner Einkommen erfolgt, so wird um so mehr Vorsicht bei der directen Lohnsteuer nöthig sein. Auch dieser Zusammenhang der letzteren mit der Verbrauchsteuer rechtfertigt die Forderung, kleine Lohnsteuereinkommen lohnsteuerfrei zu lassen, größere nur mit mäßigen Sätzen, auch mit niedrigeren als höhere, als fundirte Einkommen und als die Reinerträge bei den anderen Ertragsteuern zu belegen: was die Praxis im Allgemeinen auch thut (vgl. u. § 98—100).

Endlich wird die Lohnsteuer, ebenso wie jede auf ganz kleine Einkommen herabgehende Personalsteuer, steuertechnisch unzweckmäßig genannt, weil die Erhebung der zahlreichen, doch nur kleinen Beträge unvermeidlich viel Mühe und Kosten mache, viel Odium mit sich führe, viel Mahnungen und Executionen erfordere, öfters, zumal bei der heutigen Beweglichkeit der unteren Classen (Communicationen, Freizügigkeit u. s. w.). auch gar nicht zu bewerkstelligen sei. Diese Classen besteuere man steuertechnisch viel zweckmäßiger durch passende indirecte Verbrauchsteuern, als durch directe Steuern, wie die Lohn- oder eine allgemeine Personalsteuer. Dieser Grund möchte in der That in Verbindung mit den vorherigen ausschlaggebend gegen die directe Lohnsteuer sein, mindestens erscheint eine solche (wie auch eine andere Personalsteuer) erst von einem nicht zu niedrigen Minimum des Lohns an steuertechnisch überhaupt räthlich.

In Ländern, wie den süddeutschen Staaten und Frankreich, welche keine allgemeine Einkommensteuer, wohl aber viele und hohe indirecte Steuern haben (Biersteuer in Baiern!), ist nach dieser Ansicht eine Beseitigung der Lohnsteuer in den dortigen genannten Steuern zu verlangen, ebenso wie in Preußen und Sachsen die Freiheit von der Classen- und Einkommensteuer bis zu ca. 1200—1500 M. (s. § 98): um so mehr, da auf eine Ueberwälzung solcher Steuern vom Arbeiter auf einen anderen nicht zu rechnen ist (Wagner, Fin. II. § 511). Auch als Glied des Ertragsteuersystems ist bei dem inhärenten Subjectsteuercharakter der Lohnsteuer (s. u.) die letztere doch anders anzusehen, als Ertragsteuern kleiner Bauern und Gewerbetreibenden.

Aus diesen verschiedenen principiellen und steuertechnischen Gründen haben neuere Gesetzgebungen dann, wie bemerkt, mehrfach wenigstens das ganz kleine Einkommen überhaupt, insbesondere das Lohneinkommen freigelassen und das höhere nur mit mäßigen, allmälig steigenden Sätzen belegt (Progressiv- bez. Degressivscalen). So in Preußen die Classensteuer nach der Novelle von 1873 erst bei 420 M. Einkommen beginnend, Steuersatz in der ersten Stufe (420—660 M.) 3 M. oder ca. 0.55 % vom Mittel der Classe, zweite Stufe (660—900 M.) 6 M. oder desgl. ca. 0.77 % u. s. w. (zwölfte Stufe ca. 2½ %). K. Sachsen: Beginn mit 300 M., Normalsatz in erster Stufe von 3—400 M. ½ M. oder vom Mittel ca. 0.14 %, in zweiter Stufe von 4—500 M. 1 M. oder desgl. ca. 0.22 %, in dritter Stufe von 5—600 M. 2 M. oder ca. 0.36 %, in vierter Stufe von 6—700 M. 3 M. oder ca. 0.46 %, in siebenter Stufe 950—1100 M. 8 M. oder ca. 0.78 % u. s. w. Baiern, in der ersten Abtheilung (Lohnsteuer) 4 Stufensätze von 60, 90, 140 und 180 Pfennig, doch hier auf Antrag Steuerfreiheit bei nachweisbarem Gesammteinkommen von nicht über 400 M. In der zweiten Abtheilung (s. o.) Einkommen bis 350 M. mit 90 Pfennig, 350—500 M. mit 180 Pfennig, 5—600 M. mit 270 Pfennig, 650—850 M. mit

360 Pfennig, 850—1000 M. mit 450 Pfennig besteuert. In Württemberg Beginn der Steuer bei 350 M., in Oesterreich (zweite Stufe der Einkommensteuer) bei 600 fl. C.-M. Einkommen.

§ 93. — β) Die directe Besteuerung der öffentlichen, besonders der Staatsbesoldungen. Diese hat man ebenfalls aus einem principiellen und aus einem steuertechnischen Grunde angefochten: sie sei ein ungerechtfertigter, eigentlich einen Rechtsbruch enthaltender Abzug, den sich der Staat als Arbeitgeber an dem seinem Arbeiter, dem Beamten im Staatsdienervertrag, bez. im Anstellungsdecret zugesagten Gehalt einseitig erlaube, und es sei thöricht, dem Beamten mit der einen Hand den Gehalt zu geben, den man ihm mit der anderen durch die Besteuerung verkürze. Dann sei es noch immer einfacher und müheloser, lieber von vornherein den Gehalt entsprechend niedriger zu normiren. Der erste Grund ist nicht stichhaltig, der zweite rechtfertigt wohl die Steuerfreiheit des Beamten von der betreffenden Staatsteuer, aber er nöthigt nicht dazu.

Die Hinfälligkeit des ersten Grunds ist ebenso zu erweisen wie diejenige der Forderung einer unbedingten Rentensteuerfreiheit der vom Staate gezahlten Schuldzinsen (§ 77): es liegen hier zwei ganz verschiedene Rechtstitel, einmal für die Gehaltszahlung an den Beamten, sodann für die Besteuerung des letzteren als Staatsbürger vor. Den zweiten Grund anlangend, so ließe sich die Steuerfreiheit als eine nominelle', der im Staatsdienst eine andere Leistung entspricht, an sich rechtfertigen: sie wäre für ihren Betrag eine verhüllte Gehaltszahlung und der Staat vermiede bei ihrer Gewährung allerdings den Aufwand für die Berechnung und die Erhebung, der übrigens bei der vielfach üblichen Erhebungsform in Gestalt des Abzugs bei der Gehaltszahlung unbedeutend ist. Die absichtliche Gleichstellung des Beamten als Staatsbürgers mit der übrigen Bevölkerung, ein politisches Motiv, ferner der Umstand, daß das Verhältniß zwischen Einkommenhöhe und Steuerbetrag manchem Wechsel unterliegt, was sich bei der Gehaltsregelung nicht wohl berücksichtigen ließe, haben neuerdings meist zur Einbeziehung der Staatsbeamten in die entsprechenden directen Steuern (die hier behandelte fünfte Hauptertragssteuer, wie die allgemeine Einkommensteuer) geführt. Doch bestehen Ausnahmen noch jetzt, z. B. mehrfach in gewissen Fällen für Militärs. Auch bei der Staatsbesteuerung der Besoldungen kann aber, ja muß eigentlich verglichen mit anderem Einkommen eine Ermäßigung des Steuerfußes gewährt werden. Denn die Besoldung ist stets sicher und nach ihrem neuesten Stande zu ermitteln, wird daher gewöhnlich vollständiger als irgend ein anderes Einkommen getroffen. Sie ist auch nicht einmal immer ganz „Reinertrag" in derselben Weise wie bei den anderen Ertragsquellen. Einseitig nur bei der Besoldungsteuer einen Progressivsteuerfuß anzuwenden (Oesterreich, Baden u. a. L.) erscheint vollends nicht als zulässig und ist keine bloße Besteuerung, sondern eine absichtliche Verkürzung der höheren Gehalte. Sind diese zu hoch, dann ermäßige man sie offen. — Etwas anders liegt die Frage der Communalbesteuerung der Besoldungen der Staatsdiener. Die hier mitunter noch bestehenden Privilegien der letzteren (so in Preußen, wo sie im Allgemeinen nur mit dem halben Satze der Communalsteuer, Einkommensteuer, auch Miethsteuer [Berlin] herangezogen werden dürfen) sind von Seiten der Communen vielfach angefochten worden, — aus dem Gesichtspunct der modernen Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, auch weil die Beamten an allen Vortheilen des Gemeindeverbands theilnähmen, direct und indirect der Gemeinde Kosten machten u. s. w. Durchschlagend sind diese Gründe nicht. Denn der Beamte kann seinen Wohnsitz nicht frei wählen, die Gemeinde hat selbst wieder regelmäßig große Vortheile davon, wenn sich in ihr Staatsanstalten mit Beamten u. s. w. befinden, petitionirt darum oft ausdrücklich und der Staat müßte seinen Beamten eventuell doch in Gehaltserhöhungen die Gemeindesteuern erst ersetzen, er trüge also die Last. Gleichwohl dürfte auch hier das politische Moment der Gleichstellung aller Bewohner vor dem Steuergesetz allmälig zur vollen Communalbesteuerung der Staatsbeamten führen.

Beispiele aus der Gesetzgebung. Preußen: allgemeine Einbeziehung der Staatsbeamten in die Classen- und Einkommensteuer. Befreit von ersterer einzelne Kategorieen und Militärpersonen, u. A. auch die Officiere, Aerzte und Beamte für die Zeit der Mobilmachung (auch in diesem Fall für die Militäreinkommen einkommensteuerfrei). Baiern: die Bestimmungen über Militär wesentlich wie in Preußen (ebenso in ganz Deutschland nach Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 46); auch von dortiger Einkommensteuer frei die Unterofficiere und Mannschaften der Gendarmerie. Sonst die Staatsbeamten allgemein steuerpflichtig. Steuersatz in der betreffenden 3. Abtheilung $^1/_3$ % von den ersten 1020 M., $^2/_3$ von den nächsten 510 M., jeder weitere Betrag mit 1 %. Also bis dahin mäßige Progression. Verglichen mit der baierischen Capitalrentensteuer ergiebt sich hier und bei der Lohnsteuer eine erheblich leichtere Besteuerung des „unfundirten" Einkommens. Aehnliche Vorschriften in den anderen deutschen Staaten. Oesterreich: von der Einkommensteuer der 2. Classe allgemein frei die Dienstbezüge der im activen Dienst stehenden Soldaten und Officiere (nicht der Militärbeamten). Beamte sonst allgemein einkommensteuerpflichtig und zwar nach dem stark steigenden Progressivfuß der betreffenden Classe II: frei überhaupt das Einkommen aller Personen dieser Classe unter 600 fl. C.-M., 600—1000 fl.

1 %, zweites Tausend 2 %, drittes 3 % u. s. w., mit jedem Tausend 1 % mehr, zehntes Tausend 10 %, Maximum (Sätze des Ordinariums). Von Gemeindezuschlägen zur Einkommensteuer sind die Amtsbezüge der Staatsbeamten und Diener aber frei (Finanzministerialerlaß vom 13. März 1853), ebenfalls seit 1858 von Landes- und Grundentlastungs-Zuschlägen. In Frankreich die öffentlichen Beamten patentsteuerfrei, aber der Thür- und Fenstersteuer und der Personal- und Mobiliarsteuer unterworfen, auch die Officiere.

Mehrfach finden sich in den Gesetzen und Verordnungen einige weitere Kategorieen von Personen oder von Einkommen von den hierhergehörigen Steuern befreit, z. B. in Preußen Personen unter 16 Jahren in der ersten Stufe der Classensteuer, Inhaber gewisser Militär-Ehrenzeichen in den 2 ersten Stufen; in Baiern Personen unter 18 Jahren für den Arbeitsverdienst, Wittwen und Hinterlassene von Beamten u. s. w. für Pensionen u. dgl. nicht über 500 M., falls sie nicht wenigstens noch 500 M. anderes Einkommen haben; Unterrichts- u. dgl. Stipendien auf bestimmte Jahre auch steuerfrei.

§ 94. — c) Veranlagung. Sie wird nach den großen Kategorieen der in diese Steuer fallenden Personen verschieden bewerkstelligt. Für die eigentliche Lohnsteuer der „Arbeiter" u. dgl. empfiehlt sich wegen der Schwierigkeit, das wirkliche Einkommen individuell zu ermitteln, wegen der classenweisen Aehnlichkeit der ökonomischen Verhältnisse die Form einer Classensteuer mit festen Steuersätzen, wohinein die Einzelnen nach gewissen Merkmalen eingeschätzt werden. Das Verfahren ist ganz dasselbe wie bei der allgemeinen Personal-Classensteuer (§ 105), worauf hier verwiesen wird. Für die Besoldungsteuer der öffentlichen Beamten erfolgt die Veranlagung nach den Angaben der betreffenden Dienstbehörden und die Steuererhebung passend gleich als Abzug bei der Auszahlung der Gehaltsraten durch die Casse. Für die Besteuerung der einschlagenden liberalen Berufe, auch der nichtamtlichen Nebeneinnahmen der öffentlichen Beamten (Honorar u. dgl.) wird man ohne Declarationspflicht der Steuersubjecte, wie bei der allgemeinen Einkommensteuer, nichts Genügendes erreichen.

Für die Besoldungsteuer der Privatbeamten (bei Anstalten und Unternehmungen mehr öffentlicher Stellung, wie bei Erwerbsgesellschaften, Grundherrschaften, Lehranstalten, Stiftungen u. dgl.) kann wohl der anstellenden und Gehalt zahlenden Anstalt oder Unternehmung ein Zwang zu Declarationen auferlegt und durch deren Cassenverwaltung auch gleich die Steuerquote bei der Gehaltszahlung abgezogen und im Ganzen an die Staatsbehörde abgeführt werden; eventuell aber hier auch die Steuerveranlagung nur nach den Angaben der Anstalt und die Erhebung direct durch das Steuerorgan beim Pflichtigen. Fraglicher ist das Verfahren gegenüber dem „höheren Arbeiterpersonal", das man nicht unbedingt zum Privatbeamtenthum rechnen kann: Commis, technisches Hilfspersonal u. dgl. in den gewöhnlichen Privatgeschäften. Doch läßt sich auf diese Personen das eben geschilderte Verfahren auch anwenden. Eventuell Classeneinsteuerung wie bei den gewöhnlichen Arbeitern. — Am meisten Mühe machen wohl die eigentlichen liberalen Berufsunternehmungen und die Honorar- und ähnlichen Einnahmen vieler hierher (Aerzte, Advocaten, Schriftsteller, Journalisten) und zu den Beamten gehörenden Personen (öffentliche Lehrer, practicirende medicinische Professoren u. s. w.), wo gegenwärtig die reelle Besteuerung kaum weniger als bei großen Gewerbetreibenden, Kaufleuten, Rentiers meist erheblich hinter der gesetzlichen zurück bleiben möchte. Auch hier gilt es „Prioritätsrenten" mehr zur Steuer heranzuziehen (Schäffle). Diese und einige andere Aufgaben sind die gleichen, wie bei der allgemeinen Classen- und Einkommensteuer und in gleicher Weise zu lösen (§ 104 ff.). Aus der Specialgesetzgebung über die Veranlagung der hier behandelten speciellen Ertragsteuer s. besonders die neue baierische mit Declarationszwang für alle Einkommensteuerpflichtigen (§ 21, 22), desgl. für alle „Arbeitgeber" (Private, Gesellschaften, Anstalten, Behörden u. s. w.) in Bezug auf die von ihnen gegen Gehalt, Lohn, sonstiges Entgelt beschäftigten Personen und hinsichtlich des vom Arbeitgeber herrührenden Einkommens (§ 19). — Stein II. 101 ff. zerlegt die besprochene Steuer in drei verschiedene, eine „Verdienststeuer" auf den Ertrag der eigentlichen Leistungen der höheren qualificirten Arbeit im Dienstverhältniß, eine „Berufsteuer" für die selbständig ausgeübten liberalen Berufe, und eine „Besoldungsteuer" für alle fest besoldeten Personen, also vornemlich die Beamten.

§ 95. — d) Die Stellung der Lohn- und Besoldungsteuer im Ertragsteuersystem. Auf einen mißlichen Umstand stößt man bei dieser Steuer in einem solchen System (Hauptbeispiel: die drei süddeutschen Staaten) immer, daß nämlich die Lohn- und Besoldungsteuer unvermeidlich einen Subjectsteuer-Charakter hat, eine Einkommensteuer und damit kein den eigentlichen Ertragsteuern homogenes

Glied ist. Das läßt sich durch keinerlei Specialbestimmungen bei der Einrichtung und Veranlagung dieser einzelnen oder der vier anderen Steuern des Systems genügend ausgleichen. Allerdings sind auch die anderen vier Hauptglieder durchaus nicht streng homogen. Nur bei den beiden eigentlichen Realsteuern, der Grund- und der Gebäudesteuer, und bei jener auch nur unter mancherlei Fictionen und willkürlichen Annahmen, besteht wirklich einigermaßen streng der Objectsteuer-Charakter, bei der Capitalrentensteuer schon nicht immer in gleichem Maße, noch weniger in vielen Fällen bei der Gewerbesteuer. Und die verschiedenen Veranlagungs- und Katastrirungsmethoden bedingen weitere Unterschiede unter ihnen, namentlich der Grundsteuer gegen die drei anderen.

Aber so störend sind die Unterschiede dieser vier Steuern in dieser Hinsicht doch nicht, daß man nicht — innerhalb der Grenzen, mit denen man sich auf diesem Gebiete überhaupt einmal begnügen muß — aus ihnen ein einigermaßen genügendes „System" von Steuern bilden könnte. Bei der Lohn- und Besoldungsteuer liegt die Sache ungünstiger. Da die Reinertragsquelle hier die rein persönliche Arbeit ist, erweist sich eine Trennung von Steuerobject und Steuersubject und die dem Charakter der Ertragsbesteuerung gemäße selbständige Besteuerung des Objects eben schlechterdings unmöglich. Eine Lohn- und Besoldungsteuer wird ihrer Natur nach immer als partielle Einkommensteuer für bestimmte Classen erwerbender Personen erscheinen. Dies erklärt es und rechtfertigt es auch in gewissem Maße, daß man, wie in Preußen, die Ertragsbesteuerung grundsätzlich auf jene anderen Glieder des Systems beschränkt (nur daß hier leider die besondere Capitalrentensteuer fehlt) und Lohn und Besoldung nur in der allgemeinen Personal- und Einkommenbesteuerung mit trifft, soweit überhaupt eine directe Besteuerung dieser Erwerbsarten bezweckt wird. Freilich erfolgt dann für letztere keine Doppelbesteuerung, während die Einkommensteuer das durch die anderen Ertragsteuern getroffene Einkommen noch einmal besteuert. Durch die Normirung des Steuerfußes (gerade in diesem Falle höherer Fuß dieses nicht schon einmal getroffenen Einkommens) ließe sich hier übrigens eine Ausgleichung herbeiführen. Auch diese principiell abweichende Stellung der Lohn- und Besoldungsteuer weist aber darauf hin, daß auch bei den anderen vier Ertragsteuern wenigstens theilweise eine Hinüberführung in die Einkommensteuer stattfinden müßte, um eine größere Homogenität der gesammten directen Besteuerung zu erreichen.

B. Personal- und Einkommensteuern.

1. Kopf- und reine Personalsteuern.

Rau II. § 397, Schäffle S. 356—357. Ueber die russ. Kopfsteuer. Annuaire d. fin. russ. 6. année, St. Pétersb. 1879 (offic.), p. 392. Walcker, Selbstverwalt. d. Steuerwes. u. russ. Steuerreform, Berl. 1869, S. 188 ff.; über die Wirkungen, die Steuerüberlastung und die Gemeinde-Steuerhaft in Rußland A. Thun, Landwirthsch. u. Gewerbe in Mittelrußl., Lpz. 1880 (Schmollers Forschungen III, H. 1, S. 82 ff.).

§ 96. Diese Steuer hat in Deutschland und in Westeuropa jetzt großentheils nur noch historisches Interesse, ragt indessen in Resten bis in unsere Zeit hinein und besteht auch hie und da in dem genannten Ländergebiet noch als untergeordnete selbständige oder mit einer anderen Steuer näher verbundene Abgabe oder als unterstes Glied einer abgestuften (Classen-) oder Erwerbsteuer. Das wichtigste Beispiel ist die Personal- und Wohnungsteuer Frankreichs (s. o.). Früher war die reine oder wenig abgestufte Kopfsteuer verbreitet (s. o. § 12—19), kam auch ausnahmsweise, z. B. als Kriegsteuer, noch bis ins 19. Jahrhundert vor (Preußen 1811, s. o. S. 169) und ist jetzt nicht nur im Orient, sondern auch in Rußland noch eine, ja hier geradezu die directe Hauptsteuer. Nach modernen Steuerprincipien wird sie in der Regel ohne Weiteres verworfen, da sie auf die Höhe und Art des Vermögens und Einkommens keine Rücksicht nimmt, mag sie im Uebrigen wirklich allgemein Jedermann (eventuell mit Ausnahme privilegirter Stände) oder nur das männliche Geschlecht (Rußland) oder bloß die Erwachsenen (von den Männern) oder nur die selbständigen Erwerbenden treffen. Steuertheoretisch ließe sich indessen eine sehr mäßige allgemeine solche Steuer doch rechtfertigen, neben einem System anderer Steuern, als Con-

sequenz der „rein finanziellen gleichmäßigen Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit" (Hock, öff. Abg. § 4, 13, Wagner Fin. II. § 427, worauf hier zur näheren Begründung dieser These zu verweisen ist). Doch selbst wenn man das zugiebt, erscheint statt einer solchen directen Kopfsteuer eine passende indirecte Verbrauchsteuer zu diesem Zweck vorzuziehen. Im Uebrigen hat die directe Personalsteuer unter unseren Verhältnissen in eine Classen- oder Einkommensteuer überzugehen, was durch die qualitative und quantitative Differenzirung des Nationaleinkommens im Einzeleinkommen nothwendig bedingt wird. Die Bequemlichkeit der Veranlagung der Kopfsteuer kann nicht allein entscheiden, die Ungleichmäßigkeit der Belastung wäre zu bedenklich.

Die russische Kopfsteuer verlangt gegenwärtig auch nothwendig eine Reform, ist aber practisch wegen ihrer Verbindung mit Gemeindebesitz, Landloos, Gemeindehaftung überhaupt vielfach keine eigentliche Kopfsteuer des Einzelnen, sondern nur ein Berechnungsmodus von Gesammtsteuer-Schuldigkeiten der Gemeinden, welche die Steuer selbst dann mit auf andere Weise, nach den Ländereien, als eine Art Grundsteuer u. dgl., vertheilen und aufbringen. Im russ. Staatshaushaltsetat für 1881 steht diese „Kopf- und Grundsteuer" und was damit zusammenhängt, mit 118.75 Mill. R. als directe Hauptsteuer, neben der Patentsteuer von 19.26 Mill. R., der einzigen sonstigen directen Steuer, also absolut und relativ ein sehr hoher Betrag (neben 376.59 Mill. R. Zöllen, inneren Verbrauchsteuern — allein 222.8 Mill. R. Getränkesteuer! —, Stempel-, Verkehr- und einigen anderen Steuern). Davon eigentliche Kopfsteuer etwa die Hälfte. Gesetzlicher Individual-Betrag verschieden provinzweise, 1 R. 18 Kop. bis 2 R. 61 Kop. per Kopf. Der Druck jener Kopf- und Grundsteuer, ist, wie Thun a. a. O. zeigt, zumal mit den Zuschlägen für andere Zwecke mitunter fast unerträglich: „Colonenflucht", wie in Alt-Rom zu Zeiten, droht der Steuer wegen mitunter schon! Ueber die Pläne der Einführung einer Classen- und Einkommensteuer in Rußland s. Mithoff, die russ. Classensteuer nach dem Gesetzentwurf der Steuerreformcommission, Dorpat 1878.

2. Classen- und eigentliche (allgemeine) Einkommensteuer.

Rau II. § 398—401 b, Stein II. S. 316—340, Schäffle, Steuerpolit. passim, bes. S. 210 bis 212, 291—294, 351—355. Die Gutachten d. Vereins f. Socialpolit. u. d. Referate, s. o. S. 145; bes. Neumann, Nasse, Held, ders. „die Einkommenst."; v. Scheel, progress. Besteuerung, Tüb. Ztschr. 1875; Burkart „die bestehenden Einkommensteuern", reichhalt. systemat. vergleich. Darstellung in Hirths Annalen, Jahrg. 1876, 77, 79, 80, in welchem Sammelwerk auch sonst viel Material z. Einkommensteuer, bes. aus Sachsen, Preußen, Hamburg u. a. L. — J. G. Hoffmann, L. v. d. Steuern, S. 140—189. — Reiche Broschüren- u. dgl. Liter., z. Th. im Anschluß an die 1848er Strömung, dann an die Reformbewegungen in den einzelnen Ländern. — Aus der Gesetzgebung am wichtigsten die preußische (s. o. S. 169, geltende Hauptgesetze v. 1. Mai 1851, 25. Mai 1873, 10. März 1881); s. darüber Kries, Tüb. Ztschr. 1855, 56; Nasse, Bemerk. über d. preuß. Steuersystem, Bonn 1861, S. 43 ff.; Held in Hildebr. Jahrb. 1873, Bd. 20; Engel in d. preuß. statist. Ztschr. 1868; dann aus d. o. S. 171 gen. Liter. bes. Hoffmann, Bergius, Dieterici jun., Herrfurth, Refer. v. Wegner auf d. Versamml. d. Ver. f. Socialpolit., 1877 (Heft 14), Neumann, progr. Einkommenst. S. auch Einkommenst. für Berlin v. 10. März 1869. Das Legislat.- u. Verordnungsmaterial über die preuß. Classen- und Einkommensteuer in der größeren Schrift v. A. Meitzen „die Vorschriften" u. s. w., Berlin 1879. — Ferner die k. sächs. Gesetzgebung, Hauptges. v. 2. Juli 1878, s. o. S. 174 u. die dort angegeb. Liter., bes. Gensel, Conrad; die hamburgische Gesetzgebung v. 26. März 1866, 9. Jan. 1871, die sachs.-weimarsche u. s. w. Uebers. d. einzelstaatl. deutschen Gesetze bei Burkart, Annalen 1876, S. 22. Ueber die gescheiterten Versuche in Baiern, Baden, Oesterreich s. o. § 25, 26. Ueber Oest. bes. A. Beer, Schäffle. — Endlich die brit. Gesetzgebung, v. 22. Juni 1842, mehr ein „System der Ertragsbesteuerung" als eine Einkommensteuer im vollen Sinne des Worts, s. o. § 19, 28, S. 177, darüber Gneist, Vocke a. a. O., Kries, Tüb. Ztschr. Bd. 10 (1854). — S. auch die Auss. v. Vocke über brit. und baier., Helferich über baier. Steuerverhältnisse in d. Tüb. Ztschr. — Aus der Schweiz: Einkommensteuer im Canton Bern, Ges. v. 18. März 1865, darüber v. Scheel in Hildebr. Jahrb. 1874, Bd. 22; Vermögen-, Einkommen-, Activbürgersteuer im Canton Zürich, vom 2. März 1870, Conrads Jahrb. 1879, Bd. 34, darüber G. Cohn eb. S. 309 u. 1880 Z. 35. — Die österr. (Ges. v. 1849 über Einkommenst.), die italien. (Ges. v. 1864 über Best. des mobilen Vermögens, Reglement v. 25. Aug. 1870) stellen keine allgemeine Einkommensteuer dar, nur (das gen. österr. Ges. sehr erhebliche) Theile einer solchen. Die hie und da, wie in Süddeutschl., bes. in Baiern (Ges. v. 31. Mai 1856, 19. Mai 1881, s. o. § 90 ff.) sogen. Einkommensteuern sind specielle, bloß vom persönlichen Einkommen, aus Lohn, Besoldung u. s. w., und nach ihrem amtlichen Namen mit den allgemeinen Einkommensteuern nicht zu verwechseln.

§ 97. — a) Wesen, Umfang, Aufgabe, Berechtigung dieser Steuer. Während die Ertragsbesteuerung mehr oder weniger consequent das Steuerobject vom Subject loslöst (§ 42 ff.), jenes als Ertragsquelle auffaßt und unmittelbar besteuert, knüpft sich die Einkommenbesteuerung, insofern zugleich Personalbesteuerung, zunächst an das

Steuersubject als solches an. Sie besteuert dann die Steuersubjecte entweder nach verschiedenen Merkmalen, aus denen man wenigstens etwas mit auf die ungefähre Höhe des Einkommens schließt — so die sogen. personale Classensteuer — oder nach einer irgendwie erfolgten genaueren ziffermäßigen Ermittlung der Höhe dieses Einkommens — so die „Einkommensteuer" im strengeren Sinne —. Ein solches Anlehnen an die Verschiedenheit des Einkommens nach Höhe (und Art) wird durch die Größe und die Bedeutung dieses Differenzmoments heute geboten, weshalb eben die Umbildung der reinen Kopf- und Personalsteuer (§ 96) zu Einkommensteuern eine nothwendige Folge moderner volkswirthschaftlicher Entwicklung und der diese begleitenden Einkommenvertheilung ist. Wenn auch die Art und die Höhe des Einkommens nicht allein den Maßstab der „wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit" darstellen, vielmehr andere die letztere beeinflussende Momente daneben berücksichtigt werden müssen (aber auch können), so sind sie doch mit Recht als der wichtigste und practisch am einfachsten anzuwendende Maßstab dafür gegenwärtig anzuerkennen.

Auch die „Classensteuer", selbst wenn sie, wie früher in Preußen, ausdrücklich nicht ziffermäßige Einkommenbeträge zur Veranlagung der Steuer erstrebt und ihre Befürworter vor ihrer „Entartung" in eine Einkommensteuer warnen (J. G. Hoffmann), muß doch ihrem Grundprincip und Wesen nach als eine Art der Einkommensteuer aufgefaßt werden (mit Rau und wohl ziemlich allen neueren deutschen Theoretikern gegen Stein). Die Classification bei der Classensteuer hält sich freilich mitunter absichtlich nicht nur oder direct und offenkundig gar nicht an das Einkommen, aber wenigstens die ungefähre Art und Höhe des letzteren steht bei ihr doch regelmäßig als einer der, wenn nicht der wesentlichste Punct hinter den Merkmalen, nach denen classificirt wird. Wie das wichtigste Beispiel, die Entwicklung der neueren preußischen Gesetzgebung, auch zeigt, hat man es bei der Classensteuer nur mit einer durch die Verhältnisse der Naturalwirthschaft, die Lage der „kleineren Leute" u. s. w. bedingten, in solchen Fällen gewiß richtigeren, aber doch an sich technisch unvollkommeneren Form der Einkommensteuer zu thun, zu welcher sich die Classensteuer denn auch mehr und mehr entwickelt.

Das Charakteristische der allgemeinen (Classen- und) Einkommensteuer ist, daß dieselbe im Princip alle (selbständig erwerbenden) physischen Personen, einerlei welcher Art und welcher Höhe ihr Einkommen ist, umfaßt, womit gewisse Ausnahmen von Personenkategorieen nach Art und namentlich nach Höhe des Einkommens im concreten Fall ganz wohl vereinbar sind.

Erst die Anerkennung des Princips der Allgemeinheit der Besteuerung im öffentlichen Recht und die Beseitigung der Vorrechte steuerfreier Stände hat in politischer Hinsicht den Boden für solche allgemeine Einkommensteuern (und ebenso: Vermögensteuern) geebnet, wenngleich auch vordem hie und da, z. B. in Kriegszeiten, solche Steuern vorgekommen sind. Die wichtigste Ausnahme von der „Allgemeinheit" dieser Steuern bildet heute — aus principiellen und aus steuertechnischen Gründen — die übliche Steuerfreiheit der Personen mit ganz kleinem Einkommen, das thatsächlich meist Lohneinkommen ist, wenn auch nicht grundsätzlich solches sein muß (§ 98). Ein verschiedener Steuerfuß für die verschiedenen Arten des Einkommens („fundirtes", „unfundirtes", „Renten"-, „Arbeits"-Einkommen) und für die verschiedenen Größenbeträge (progressiver, degressiver Fuß, § 99) steht mit dem Wesen der allgemeinen Einkommensteuer nicht in Widerspruch. Schwierig, theoretisch strittig und in der Praxis abweichend entschieden ist die Frage, ob und wie weit auch juristische Personen, Corporationen, Actien- und derartige Erwerbsgesellschaften, Genossenschaften der Einkommensteuer unterliegen (§ 103). Diese Frage kann, ebenso wie diejenige in Betreff der Ausdehnung der Steuerfreiheiten, wegen Kleinheit des Einkommens und hinsichtlich des verschiedenen Steuerfußes für fundirtes und unfundirtes, für größeres und kleineres Einkommen für die Praxis nicht wohl allgemein, sondern nur je nach der Einrichtung der sonstigen, namentlich der Ertragsbesteuerung entschieden werden, wenn auch principielle Gesichtspuncte dabei mitsprechen.

Die generelle Aufgabe der allgemeinen Einkommensteuer ergiebt sich aus ihrem betonten Subject-Steuercharakter, wofür auf die frühere Vergleichung mit der Ertragsbesteuerung (§ 42—46) zu verweisen ist. Die specielle Aufgabe der Einkommensteuer eines bestimmten Landes läßt sich wieder nur im Zusammenhang mit dessen sonstiger, besonders mit seiner Ertrags- und Verbrauchsbesteuerung genauer bestimmen. Danach richtet es sich, ob diese Steuer mehr nur Ergänzung (Supplement) oder Ersatz etwa

einzelner fehlender Glieder der Ertragsbesteuerung (auch etwa einer Verbrauchsteuer) sein oder mehr oder weniger ausgedehnt als Ersatz ganz an die Stelle von aufzuhebenden oder in diese Einkommensteuer hinüberzuführenden Ertragsteuern treten oder von vornherein den Platz der letzteren einnehmen soll. Auch dafür ist auf die Kritik und Vergleichung in § 42—46 und nunmehr auf die vorausgehende specielle Darstellung der einzelnen Ertragsteuern zu verweisen. Die schweren principiellen, technischen und practischen Mängel dieser Steuern haben sich hier überall ergeben. Sie resultiren vielfach gerade aus dem Object-Steuercharakter der letzteren. Mindestens die Eingliederung einer allgemeinen Einkommensteuer in das System der directen Besteuerung, zunächst neben den Ertragsteuern, als Supplement, allmälig die Ausdehnung dieser Steuer, die partielle — nicht wohl die totale, worin ich von Schäffle abweiche — Ersetzung der Ertragsteuern durch sie und nach und nach die Ausbildung der letzteren, bez. der zu ersetzenden Quoten derselben zu Theilen einer allgemeinen Einkommensteuer, wie es ähnlich neuerdings besonders Schäffle befürwortet hat, kann für unsere Länder wohl als das richtige Ziel bezeichnet werden. Wie dabei im Einzelnen vorzugehen ist, das muß sich aber wesentlich nach dem geschichtlich überkommenen und bisher in Geltung stehenden Ertragsteuersystem eines jeden Landes richten und kann — auch aus Mangel an Raum, den wir schon sehr überschritten haben — hier nicht weiter untersucht werden. Im Folgenden wird die Frage der Berechtigung einer allgemeinen Einkommensteuer, theils neben, theils statt gewisser Ertrag- und Verbrauchsteuern als bejaht angenommen. Es gelangen dann einige der sich in solchem Falle ergebenden principiellen und technischen Fragen allgemeiner Art hier noch zur Erledigung.

§ 98. — b) Principielle Streitfragen bei der allgemeinen Einkommensteuer.

α) Soll sich die letztere auf alles, auch das ganz kleine Einkommen ausdehnen oder dieses von dieser Steuer frei bleiben? Im bejahenden Falle: wo ist etwa die Grenze für den Beginn der Einkommensteuerpflicht zu ziehen? Ferner: soll der Anspruch auf Steuerfreiheit außer von der Höhe auch noch von der Art des Einkommens abhängen, also etwa insbesondere auf Lohneinkommen beschränkt werden? Weiter: soll das an sich steuerpflichtige Einkommen gleich mit dem vollen Normalsteuersatze oder bis zu einer bestimmten Höhe (eventuell zugleich wieder unter Voraussetzung einer bestimmten Art, so als Lohneinkommen) mit einem mäßigeren Steuerfuße belegt werden (Princip der Degressivscala, die Frage der weiteren förmlichen Progression des Steuerfußes noch dahin gestellt gelassen, s. § 99)?

Diese Fragen, welche sich noch etwas weiter specialisiren lassen, sind im vorausgehenden schon mehrfach mit berührt (z. B. in § 31) und die vorangestellte Hauptfrage ist in § 92 bereits im Wesentlichen erledigt worden.

aa) An sich hat zwar auch das kleine Einkommen und auch das kleine Lohneinkommen keinen allgemeinen Anspruch auf Steuerfreiheit, auch nicht bei dieser Einkommensteuer. Aber socialpolitische Rücksichten auf die im kleinen Einkommen enthaltene geringere wirthschaftliche Leistungsfähigkeit, sowie solche auf die fast überall anzunehmende meist schon mehr als genügende Besteuerung der „kleinen Leute" durch die üblichen indirecten Verbrauchsteuern (nicht nur diejenigen auf erste Lebensbedürfnisse, Salz, Brot, Licht, sondern auch auf „Massen-Luxusartikel", wie Getränke, Tabak, gewisse Colonialwaaren), mitunter auch mittelst Ueberwälzung anderer Steuern (z. B. Gebäude-, Miethsteuern); ferner steuertechnische Rücksichten auf die Schwierigkeit, Lästigkeit, Kostspieligkeit der Erhebung kleiner directer Steuerbeträge von Hunderttausenden oder Millionen Contribuenten; endlich die Unthunlichkeit, solche Classen und Personen anders als durch eine doch nur als Ersatz der formellen Einkommensteuer dienende Classensteuer zu besteuern oder wenigstens die Unzulässigkeit, die nothwendigen strengen Grundsätze für die Veranlagung der Einkommensteuer (Declarationspflicht u. s. w., § 32 S. 181) auf diese Steuerpflichtigen anzuwenden —: das Alles läßt es räthlich erscheinen, Personen unter einer gewissen Höhe des Einkommens grundsätzlich von der Einkommen-, bez. auch der sie vertretenden Classensteuer frei zu lassen.

bb) Wie weit man darin gehen soll, hängt wesentlich von den concreten Verhältnissen, Maß des allgemeinen Wohlstands, Vertheilung des Volkseinkommens, Gestaltung der übrigen Be-

steuerung, Finanzlage u. s. w. ab. Eine erheblich weitere Ausdehnung der Einkommensteuerfreiheit, als nach den neueren in § 92 citirten gesetzlichen Bestimmungen für die allgemeine Einkommensteuer in Preußen, Sachsen, oder für die specielle in Baiern, Württemberg scheint schon jetzt, wenigstens für die Staatsbesteuerung, angezeigt, etwa bis zu 10—1200, auch bis 1500 M. Einkommenhöhe. Es wird bei uns jetzt namentlich von der zweckmäßigen Weiterentwicklung der indirecten Verbrauchsteuern (Tabakmonopol, Branntwein-, Bier-, Zuckersteuer, Finanzzölle) abhängen, wann und wie weit man sich in Deutschland diesem Ziele nähern kann. Diese Besteuerung ist wohl auch die technisch passendste Form der Besteuerung der unteren Classen, soweit die letztere überhaupt gerechtfertigt und erforderlich ist. Bei der Communalbesteuerung wird ein früherer Beginn der Einkommensteuerpflicht zuzugestehen sein, wenigstens solange die Communen nicht durch Uebertragung von bisherigen Communalausgaben auf Staat (oder Reich) mehr entlastet oder ihnen andere Steuerquellen (eventuell durch Uebertragung von Staats-Ertragsteuer-Quoten) eröffnet sind. Die Classen- oder Einkommensteuerfreiheit grundsätzlich bei uns aber noch über ein Einkommen von ca. 1500 M. hinaus (bis 2000 oder 3000, gar bis 6000 M., Fürst Bismarck) zu gewähren, möchte für unabsehbare Zeit nicht räthlich sein. Hatte doch selbst England bis vor Kurzem nur Steuerfreiheit bis 100 (2000 M.), jetzt bis 150 Pfd. Sterl. (3000 M.). — Gewährt man Steuerfreiheit bis ca. 12—1500 M., so wird man für das alsdann nur steuerpflichtige höhere Einkommen wohl die strengere formelle Einkommensteuer ziemlich allgemein an die Stelle der Classensteuer setzen können.

cc) Eine Beschränkung des Anspruchs auf Steuerfreiheit auf Lohneinkommen oder eine andere Art des Einkommens (kleines gewerbliches, landwirthschaftliches) erscheint nicht geboten und besteht auch in der Gesetzgebung nicht. Selbst kleines Renteneinkommen soll steuerfrei sein, falls es eben das einzige ist oder mit dem übrigen Einkommen zusammen sich innerhalb der Steuerfreiheitsgrenze hält, (s. o. § 79 über Befreiung bei Capitalrentensteuer in Baiern).

dd) Eine Ermäßigung des Steuerfußes des kleineren steuerpflichtigen Einkommens ist im Allgemeinen in ähnlicher Weise zu begründen, wie die Steuerfreiheit des ganz kleinen Einkommens und wiederum für jede Art des Einkommens berechtigt. Wo der Normalsteuersatz beginnen (bez. von wo an abwärts die Degressivscala eintreten oder, wenn das Progressivprincip nicht als solches grundsätzlich gebilligt wird, von wo an aufwärts die in solcher Abstufung des Steuerfußes wenigstens formell ja immer enthaltene Progressivscala enden soll), das wird wieder nach den vorhin (sub bb) erwähnten concreten Verhältnissen zu entscheiden sein. Da man hier, wie auch für die Steuerfreiheit in der Staatsgesetzgebung die eigentlich maßgebenden localen Verhältnisse kaum wird berücksichtigen können, handelt es sich wieder um eine Bestimmung nach Durchschnittsverhältnissen. In Deutschland möchte dann der Eintritt des Normalsteuersatzes etwa bei 6—8000, vielleicht auch (größere Städte) erst bei ca. 10,000 M. empfehlenswerth sein. Viele Erörterungen über diesen und verwandte Puncte in England, neuerdings in Sachsen. Die sächsische Einkommensteuer trifft mit ihrer allmäligen Steigerung des Steuerfußes von ca. 1/6 bis auf 3 % bei Einkommen über 5400 (nicht erst bei 7200, wonach die Notiz S. 174 zu berichtigen ist) M. wohl ziemlich das Richtige, — wenn weitere Progression abgelehnt wird. Die preußische Classen- und Einkommensteuer steigt etwas rasch von ca. 0.55 auf ca. 2.5 und im Maximum 3 % in der Einkommensteuer, also bei 1000 Thlr., hier wäre die langsamere Steigerung auf diesen Satz bis zum Einkommen von 6—8000 M. wohl richtiger (vgl. § 92). — Mehrfach ist in Theorie und Praxis auch darüber gestritten worden (England, Mill u. A.), wie im Falle der Gewährung der Steuerfreiheit kleinen Einkommens und der ermäßigten Besteuerung des steuerpflichtigen kleineren Einkommens der Steuerfuß bestimmt und angelegt werden soll, namentlich, ob der ganze Betrag des steuerpflichtigen Einkommens nach dem einheitlichen Fuße der betreffenden Einkommenstufe oder für die einzelnen Theilbeträge nach deren jedesmaligem Steuerfuß belegt werden soll, so daß erst für den letzten Theilbetrag der betreffende höchste Satz eintritt. Letzteres oder ein annähernd verwandtes Verfahren (z. B. Abzug eines bestimmten gleichen steuerfreien Betrags bei allem Einkommen oder bei demjenigen bis zu einer gewissen Höhe) ist mehrfach befürwortet und mitunter in der Praxis befolgt worden und hat den Vortheil, die Steuerprogression zu einer allmäligeren zu machen, die sprungweise Steigerung zu vermeiden (Beispiel: baier. specielle Einkommensteuer Classe III, bei den Besoldungen, s. o. S. 252; in England jetzt bis zum Betrage von 400 Pfd. Sterl. Abzug von 120 Pf.) Ueber diese und ähnliche Nebenfragen [Steuer-Degressions-Princip] der „gerechten" Steuervertheilung hat man in England und bei uns die Hauptfragen über progressiven Steuerfuß u. s. w. öfters recht vernachlässigt oder in diesen „kleinen" Fragen „Mücken der Gerechtigkeit" geseigt, und in den großen Fragen „Elephanten der Ungerechtigkeit" verschluckt.

§ 99. — β) Die Frage des progressiven Steuerfußes. Diese allgemeine Principienfrage der Besteuerung ist nach Lage der Dinge vornemlich bei einer allgemeinen Einkommensteuer (ähnlich: bei einer allgemeinen Vermögensteuer) wichtig („allgemeine progressive Einkommensteuer"). Sie wird u. E. folgerichtig, rein principiell aufgefaßt, überhaupt verschieden beantwortet, je nachdem man sich, nach dem Geiste und den

leitenden Anschauungen der „staatsbürgerlichen Epoche“ und der liberal-individualistischen Nationalökonomie, auf den „rein finanziellen Standpunct“ stellt, die Einkommen- und Vermögensvertheilung demgemäß durch die Besteuerung nicht ändern will, bez. das durchaus zu vermeiden sucht — oder, in kritischer Stellung zum System der freien Concurrenz und der aus ihm resultirenden Einkommen- und Vermögensvertheilung den „socialpolitischen Standpunct“ einnimmt und durch die Besteuerung absichtlich in jene Vertheilung eingreift oder diese Folge wenigstens nicht scheut. Dieser zweite Standpunct erscheint uns der berechtigte, auf eine nähere Begründung dieser großen allgemeinen Principienfrage kann aber hier nicht eingegangen werden, sie gehörte in die „allgemeine Steuerlehre“. Von diesem Standpunct aus gelangt man zur Befürwortung der Steuerprogression, von dem ersten aus zu ihrer Verwerfung.

Speciell ist für die Progression noch geltend zu machen, — lauter Gründe, die freilich nur unter Annahme des socialpolitischen Standpuncts den Ausschlag geben dürften —, daß die „wirthschaftliche Leistungsfähigkeit“ in stärkerem Verhältniß als das Einkommen steigt, indem mit der Vergrößerung des letzteren das „freie“ Einkommen, selbst neben besserer Bedürfnißbefriedigung mit Hilfe des größeren „gebundenen“, eine immer größere Quote des Einkommens ausmacht. Auch die Gründe, welche für Steuerfreiheit kleiner und für Steuerermäßigung des niedrigeren steuerpflichtigen Einkommens sprechen, sind folgerichtig für Progression des Steuerfußes bei höherem Einkommen anzuführen. Die Befürwortung der Steuerdegression für mäßigeres Einkommen steht mit der Ablehnung der Steuerprogression für höheres in Widerspruch (sächsische Steuerdebatten). Die üblichen Einwände wegen der „Ungerechtigkeit“ der Progression, ihrer „Unwirthschaftlichkeit“, ihrer „Willkür“, wegen der schließlichen Aufzehrung des weiteren Einkommenzuwachses bei fortgesetzter Progression beruhen theils auf petitiones principii, theils lassen sie sich unschwer widerlegen.

S. über die ganze Frage besonders Neumann, progressive Einkommensteuer, S. 112—154, mit den statistischen Nachweisen, daß eine begrenzt progressive Einkommensteuer mehrfach, besonders in Communalhaushalt, besteht, Scheel in d. gen. Aufl., die Tabellen von Wegner in d. gen. Referat; Vorschlag eines besonderen Progressions-, bez. Degressionsmodus von G. Hirth, Annalen 1874, S. 1015. Meine Auffassung schon oben berührt, näher begründet und ausgeführt Fin. II. § 397—399, 405, 425—429. Gegen meine Trennung der beiden steuerpolitischen Standpuncte G. Cohn in Conrads Jahrb. 1880 B. 35, desgl. in diesem Werke S. 113 Helferich, dessen Einwendungen mich nicht treffen, sie beruhen auf einer irrigen Auffassung meiner Lehre. Ich glaube gerade, die Finanzpolitik zu erheben, nicht sie „moralisch zu degradiren“. Wenn Helferich, wie viele Andere, z. B. nur die Degression, nicht die Progression des Steuerfußes billigt, so halte ich das zwar für falsch, aber für folgerichtig von dem „rein finanziellen“ Standpunct aus und für „gerecht“ hier desgleichen; für „ungerecht“ von dem socialpolitischen aus. — Ueber „freies“ und „gebundenes“ Einkommen Roscher I, § 145, Wagner G. § 85.

Für die practische Erledigung der Frage des Steuerfußes muß man indessen unvermeidlich Rücksicht auf den Stand der „öffentlichen Meinung“ nehmen. Hier ist die Anerkennung der „Gerechtigkeit“ und Nothwendigkeit des progressiven Steuerfußes noch nicht allgemeiner durchgedrungen. Deshalb muß und kann man sich auch mit der Annahme des Degressiv-Princips, das implicite eben doch das der weiteren Progression in sich enthält, vorläufig begnügen. Es würde dann nur eine mäßige weitere Steigerung des Steuerfußes zu erstreben sein, bis auf ein Maximum von etwa 5—8 % in gewöhnlichen, 6—10 % in Kriegs- u. dgl. Zeiten, gemäß dem noch zu besprechenden Princip der Beweglichkeit des Einkommensteuerfußes und der Verwendung gerade einer solchen Steuer (sowie einer etwaigen Vermögensteuer) zur Deckung vorübergehender außerordentlicher Bedürfnisse (§ 109).

Nicht zu übersehen ist in der Frage des progressiven Steuerfußes auch, daß es sich dabei mehr um die Durchführung eines allerdings wichtigen Gerechtigkeitspostulats als um eine in finanzieller Hinsicht practisch sehr gewichtige Maßregel handelt. Denn dazu ist die Zahl der größeren und größten Einkommen zu klein, wie alle Steuerstatistik zeigt (Preußen, Sachsen, Großbritannien), selbst wenn sich muthmaßlich bei schärferem Veranlagungsverfahren die Zahl und Größe dieser Einkommen relativ nicht unerheblich erhöhen sollte. So ergiebt sich z. B. in Sachsen, dessen Einschätzungsverfahren dem preußischen jetzt gewiß überlegen ist, für 1879, sogar mit Inbegriff der moralischen Personen, die großentheils den höheren und höchsten Classen angehören, Folgendes:

	Zahl der Censiten	%	Eingeschätztes Einkommen Mill. M.	%
Unter 800 M. incl. Steuerfreie	830,456	76.33	381.44	39.74
Ueber 890—1600	165,699	15.22	182.46	19.02
„ 1600—3300	62,140	5.72	138.79	14.46
„ 3300—4800	13,345	1.23	52.70	5.50
„ 4800—9600	11,069	1.02	71.91	7.49
„ 9600—26,000	4,290	0.38	62.25	6.49
„ 26,000—54,000	663	0.07	23.58	2.47
„ 54,000—100,000	215	0.02	15.37	1.58
„ 100,000—200,000	80		10.97	1.14
„ 200,000—300,000	25		5.69	0.61
„ 300,000—500,000	8	0.01	3.14	0.33
„ 500,000—1,000,000	9		6.20	0.65
„ 1 Million	3		5.05	0.52
	1,088,002	100	959.44	100.

(Nach Hirth's Ann. 1880, S. 840.) Vgl. überhaupt über die Einkommenvertheilung nach der Steuerstatistik (Preußen, England) Sötbeer, Umfang u. s. w. d. Volkseink. in Preußen, Leipzig 1879, dessen Schlüsse übrigens nicht alle haltbar sind. Practisch wichtiger als die Durchführung eines höheren Progressiv-Steuerfußes ist nach solchen Thatsachen eine Verschärfung des Einsteuerungsverfahrens, welche, wenigstens zunächst, bei einem Steuerfuß mit mäßigem Maximum und langsamer Steigerung desselben wohl mehr Aussicht hat, reell nach gesetzlicher Vorschrift durchgeführt zu werden, als bei Annahme einer höheren Steuerprogression. Auf diesen Punct (§ 104 ff.) müßten für jetzt die Bestrebungen bei uns, besonders in Preußen, wohl namentlich gerichtet werden. — Legislatives Material über den Steuerfuß bei Burkart, Hirth's Annalen 1879, S. 1—12.

§ 100. — γ) Die Frage des verschiedenen Ausmaßes der Einkommensteuer nach Arten des Einkommens, eventuell mittelst Annahme eines höheren Steuerfußes für sogen. „fundirtes" als für „unfundirtes" Einkommen. Auch diese Principienfrage ist eine allgemeine der Besteuerung überhaupt, welche bei der allgemeinen Einkommensteuer nur wieder vornemlich hervortritt, zum Theil aus dem practischen Grunde, weil sie hier relativ leichter und einfacher zu erledigen ist. Die principielle Beantwortung der Frage muß u. E. ebenso wie im vorausgehenden Fall je nach dem eingenommenen Steuerstandpunkt verschieden ausfallen, unter der geboten scheinenden Annahme des socialpolitischen Standpuncts bejaht werden.

Dafür sind dann auch wieder theils dieselben, theils verwandte Specialgründe wie zu Gunsten des progressiven Steuerfußes geltend zu machen. Auch das ganz oder theilweise aus „Besitz" (Grund-, Gebäude-, Capitaleigenthum) herrührende Einkommen stellt gegenüber sonstigem größere wirthschaftliche Leistungsfähigkeit dar, die Arbeitskraft bleibt dabei zu anderen Zwecken noch verfügbar, Rücklagen (Versicherungsprämien) sind bei ihm nicht oder nicht in gleichem Maße nothwendig. — Eine Unterscheidung bloß nach zwei Arten, „fundirtem" und „unfundirtem", reichte aber kaum aus, richtiger erscheint eine Dreitheilung: bloßes oder im Wesentlichen reines Besitz- oder Renteneinkommen (aus Verpachtung von Grundbesitz, Vermiethung von Gebäuden, Verleihung von Geldcapitalien, einschließlich Anlagen in Actien u. dgl.), gemischtes oder gewerbliches Einkommen (aus Landwirthschafts-, Gewerbe-, Handelsbetrieb), bloßes oder in der Hauptsache reines Arbeitseinkommen (eventuell mit Unterscheidung nach drei weiteren Arten: Erwerb der liberalen Berufsunternehmungen, feste Besoldungen — auch noch mit Unterscheidung, ob mit oder ohne Pensionsanspruch —, gewöhnliche Arbeitslöhne). Danach dann eventuell verschiedener Steuerfuß, wobei natürlich die erforderlichen Zahlenbestimmungen, wie stets in solchen Dingen nur nach allgemeinen Erwägungen des „Angemessenen" getroffen werden können. Vielfache Erörterungen dieser Fragen in England, K. Sachsen (s. darüber Conrad, Jahrb. 1873, Bd. 21, S. 236), früher auch in Preußen: hier mit dem negativen Ergebniß der Gleichstellung des Steuerfußes für alle Einkommenarten, doch z. B. in England Pächter in sched. B. von vornherein beim Steueranschlag ermäßigt. In Italien wird dagegen bei der Veranlagung das Einkommen aus Geldcapital voll, das gemischte aus Capital und Arbeit zu $^6/_8$, das reine Arbeitseinkommen zu $^5/_8$ angesetzt, in Bern für Zinsen u. dgl. ähnliche (nicht gleiche) Differenzen und Steuersätze $2^1/_2$, 2 u. $1^1/_2$ %. — Ueber die Principienfrage selbst Wagner Fin. II. § 428, 429. S. auch Burkart, Annalen 1879 S. 2.

Eine mehr technische als principielle Frage ist, ob die höhere Besteuerung des fundirten

Einkommens durch die Feststellung eines höheren Steuerfußes oder bei gleichem Steuerfuß durch die Hinzufügung einer allgemeinen Vermögensteuer, die dann das fundirte Einkommen noch einmal träfe, neben der Einkommensteuer erfolgen solle. Auch zu diesem Zweck ist eine Vermögensteuer neuerdings befürwortet worden (s. u. § 109, so auch in den sächsischen Steuerdebatten). Mancherlei Gründe für und wider ließen sich anführen. Wenn bloß zu diesem Zwecke eine Vermögensbesteuerung erst neu eingeführt werden müßte, wie bei uns, erscheint es doch wohl einfacher, die Erhöhung des Steuerfußes bei den betreffenden Einkommen innerhalb der einen Einkommensteuer vorzunehmen. Dafür spricht auch noch der Umstand, daß die weiteren Abstufungen im Steuermaß, so bei den verschiedenen Arten des persönlichen Arbeitseinkommens doch am besten durch eine Abstufung des Steuerfußes bewirkt werden würden.

Für die Praxis handelt es sich aber nicht allein und nicht zunächst um die principielle Frage, sondern nach unserer Steuerverfassung um das Verhältniß der Einkommensteuer zur Ertragsbesteuerung. Wo diese, namentlich in ihren vier Hauptgliedern als Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, und Capitalrentensteuer neben einer allgemeinen Einkommensteuer besteht, welche die von jenen Steuern getroffenen Erträge, bez. Einkommen noch einmal besteuert (Preußen in Betreff der drei erstgenannten Ertragsteuern), da wird eigentlich durch diese Doppelbesteuerung das „fundirte" Einkommen bereits höher und erheblich höher besteuert, — allerdings nicht gleichmäßig und in den Fällen wirklicher „Amortisation" der Ertragsteuer (daher öfters bei der Grund-, Gebäude-, Couponsteuer) wenigstens beim jetzigen Besitzer der Ertragsquelle nicht. Aber bei der Unsicherheit dieser letzteren Verhältnisse wird immerhin mit einer neu hinzutretenden höheren Einkommensteuer des fundirten Einkommens sehr vorsichtig vorzugehen sein.

§ 101. — δ) Die Frage der Berücksichtigung anderweiter, noch außer Art und Höhe des Einkommens die „Leistungsfähigkeit" beeinflußender Umstände bei der Einkommensteuer. Die letztere ist die hauptsächliche Steuerart, durch welche man unmittelbar das „gemeinwirthschaftliche Princip für Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit" durchführt, im Ganzen wohl besser als durch eine der anderen Steuerarten allein für sich. Der wesentlichste Mangel bleibt dabei, daß das „Einkommen" (auch unter Berücksichtigung seiner Art und Höhe nach dem Dargelegten) eben doch nur ein Hauptmaßstab, aber nicht schlechtweg der Maßstab für die wirthschaftliche Leistungsfähigkeit ist. Diese An- und Einsicht lag bereits der Anwendung einer Classen- statt der reinen Einkommensteuer zu Grunde. Vor entwickelter Geldwirthschaft und ihrer Consequenz, geordneter Buchführung auch für die Hauswirthschaft, hat eine solche Classensteuer technisch Vorzüge vor der Einkommensteuer und wo die Verhältnisse danach sind, bei den „kleinen Leuten" auch heute noch. Mit der Benutzung gewisser anderer „Merkmale" (§ 105.) statt oder neben dem Einkommen für die Classification bei der Classensteuer erkennt man an, daß aus dem Einkommen nicht unbedingt und in manchen Fällen weniger sicher als aus geeigneten anderen Merkmalen auf die „Leistungsfähigkeit" und demnach die „Steuerfähigkeit" geschlossen werden darf. Aber auch wo man, wie neuerdings in Preußen bei der demgemäß reformirten Classensteuer und wie bei der reinen Einkommensteuer, möglichst „nach dem Einkommen" besteuert, kann man sich nicht verhehlen, daß bei strenger Durchführung dieses Maßstabs gerade mitunter die Gleichmäßigkeit verletzt wird. In dieser Hinsicht hat besonders die neuere deutsche Theorie (Neumann) die Berücksichtigung anderweiter die Leistungsfähigkeit beeinträchtigender Umstände befürwortet und auch die Gesetzgebung (Sachsen, Preußen u. a. m.) hat dem entsprechende Einrichtungen getroffen.

Demnach begründen Verhältnisse, wie große Kinderzahl, Verpflichtung zum Unterhalt armer Angehöriger, andauernde Krankheit, besondere Unglücksfälle (sächs. Einkommensteuergeś. § 13, preuß.

Ges. v. 1873, § 7, 23, hier auch Verschuldung) einen Anspruch auf Steuerermäßigung, freilich nach diesen beiden Gesetzen nur in sehr beschränktem Maße (in Sachsen bei Einkommen bis 3300 M. um eine Stufe, in der untersten Classe um die Hälfte, in Preußen bei der Classensteuer eventuell weiter, auch in unterster Stufe Freilassung, bei der Einkommensteuer nur in den ersten 2 Stufen, bis 1400 Thlr., um eine Stufe). Vgl. Neuman, progr. Einkommensteuer, S. 176; Wagner, Fin. II. § 428.

Es handelt sich aber um die weitere systematische Ausbildung dieses wichtigen Princips, das eigentlich wieder ein allgemeines Princip für die Regelung der gesammten, schließlich doch vornemlich das Einkommen und nach demselben treffenden Besteuerung ist. Als wichtigster Punct bei der Einkommensteuer erscheint dabei: allgemein, jedenfalls bis zu einer erheblichen absoluten Höhe des Einkommens (30,000 M.?) die Zahl der auf das letztere (insbesondere nach den Verhältnissen, eventuell nach dem Rechte des Familienverbands) angewiesenen Personen, daher regelmäßig der Familienglieder, namentlich Frau und Kinder, bei der Bemessung der Höhe der Steuer zu berücksichtigen.

Die Kinder müßten mit nach dem Lebensalter, dann Mann und Frau nach einem gesetzlichen Reductionsmaßstab auf Einheitszahlen zurückgeführt und der Anschlag des steuerpflichtigen Einkommens dann etwa mittelst Division dieser Einheitszahlen in das Einkommen bestimmt werden. (Z. B. Mann und Frau = $1\frac{1}{2}$, jedes unter 15jährige Kind = $\frac{1}{4}$, über 15jähr. = $\frac{1}{3}$, also Ehepaar mit 6 Kindern unter 15 J. = 3 Einheiten, für 9000 M. Einkommen, daher nur mit Steueranschlag von 3000). Wenn dann bei solchem Verfahren auch der Steuerfuß allgemein höher sein müßte, wäre die Steuerlast doch besser vertheilt. Natürlich, wie so Vieles auf dem Gebiete der Besteuerung, ein ziemlich rohes schematisches Verfahren, aber ein gerechtes und ein ungleich weniger rohes als das jetzige, wo dieser wichtigste Punct für die Bemessung der Leistungsfähigkeit nach dem Einkommen, abgesehen von obiger practisch unbedeutender Vorschrift, noch gar nicht beachtet wird. Die nicht einmal sehr erhebliche größere Complication des Einsteuerungsgeschäfts kann gegen die Gerechtigkeit dieser Forderung nicht in Betracht kommen. Die Nothwendigkeit eines solchen Vorgehens ist um so mehr zu betonen, da ohnehin bei unseren vorwaltenden Verbrauchsteuern, sobald eine Ueberwälzung derselben auf den Preis ganz oder theilweise vorliegt, (auch bei der Miethsteuer), die Familien vor den Einzelnen, die größeren vor den kleineren Familien schon sehr mit Steuern überlastet sind. (Wagner, Fin. II. § 513). Die Erfüllung jener Forderung bei der Bemessung der Einkommensteuer würde hiergegen einige, gewöhnlich noch eine keineswegs genügende Ausgleichung bewirken. Unsere heutige directe und vollends die indirecte Besteuerung enthält erhebliche Prämien zu Gunsten der Junggesellen, der kinderlosen und kinderarmen Ehepaare.

§ 102. — ε) Andere Principienfragen über die Ausdehnung der Einkommensteuerpflicht. Hier handelt es sich besonders noch um den Einfluß des Lebensalters, anderer Lebensverhältnisse (sociale Stellung u. dgl.), der örtlichen Herkunft des Einkommens, der Staatsangehörigkeit des Einkommenbeziehers auf diese Pflicht und um die Frage, ob und wie weit juristische Personen (i. w. S.) neben den physischen eigene Steuersubjecte dieser Steuer sein sollen.

aa) Mehrfach wird in den Gesetzen über Classen- und Einkommensteuer der Beginn der Steuerpflicht an ein bestimmtes, meist das 16.—18. Lebensjahr geknüpft (Preußen Classensteuer frei in 1. Stufe: Personen vor vollendetem 16. Lebensjahre, ebenso jetzt Sachsen Einkommensteuer, Baiern frei Personen unter 18 Jahren). S. Burkart, Annalen 1877, S. 221.

bb) Für die sonstigen im Inland wohnenden Staatsangehörigen ist regelmäßig in den neueren Gesetzen die Steuerpflicht eine allgemeine, mit Ausnahme der Mitglieder des regierenden Fürstenhauses (Preußen), eventuell auch nur des regierenden Fürsten und seiner Gemahlin (auch Wittwe) selbst (Sachsen). (Bei der Durchführung mitunter weitere Beschränkungen objectiver Art, z. B. auf Krondotation, s. Burkart, Annalen 1877, S. 220.) Sonstige Befreiungen sind sehr selten (Geistliche in Hamburg). Anders verhält es sich mit den regelmäßig im Ausland (mit dortigem festen Domicil) wohnenden Inländern. Diese sind z. B. in Preußen classensteuerfrei, einkommensteuerpflichtig. S. Wagner, Fin. II. § 407. Das aus dem Auslande von Inländern bezogene Einkommen muß jedenfalls steuerpflichtig sein und zwar für seinen vollen Betrag nach Abzug der fremden Steuer. — Nach der Höhe des Einkommens bestand bis zum Gesetz von 1875 in Preußen die Bestimmung eines Maximums des steuerpflichtigen Einkommens: 240,000 Thlr. „und darüber" in 30. Stufe mit 7200 Thlr. Steuer. Im Gesetz v. 1873 ist mit Recht diese Beschränkung gefallen; je 20,000 Thlr. Einkommenplus zahlen 600 Thlr. Steuer mehr.

cc) Ausländer, welche im Inlande wohnen, werden, einerlei ob sie sich des Erwerbs wegen oder sonst hier aufhalten, von den neueren Gesetzen mit Recht regelmäßig der Einkommensteuer unterworfen (so, ohne daß das besonders gesagt ist, durch den Ausdruck alle „Einwohner" seien pflichtig). Es ist nur etwa eine Zeitfrist (3—6 Monate) für die Aufenthaltsdauer zu bestimmen (Preußen 1 Jahr, wenn nicht des Erwerbs wegen hier). In manchen Fällen kann dadurch für den Steuerpflichtigen Doppelbesteuerung entstehen, in seinem Vaterland und seinem Aufenthaltsland. Das läßt sich wohl nur innerhalb der Einzelstaaten eines Bundesstaats durch Gesetz (oder Vertrag) beseitigen, wie im Deutschen Reich durch Gesetz v. 13. Mai 1870, wonach „ein Deutscher" nur in dem Bundesstaat, wo er seinen Wohnsitz hat, zu den directen Staatsteuern heranzuziehen ist; doch wird Grundbesitz und Gewerbebetrieb und das aus diesen Quellen herrührende Einkommen nur in dem Staat, wo sie liegen, Gehalt, Pension, Wartegeld nur von dem zahlenden Staat besteuert. Sich ganz fremd gegenüber stehende Staaten haben kaum genügendes gemeinsames Interesse, um solche Verträge abzuschließen. — Besondere Bestimmungen sind auch erforderlich über das „Einkommen" aus inländischen Ertragsobjecten (Grundbesitz u. s. w.), welche im Ausland wohnenden Ausländern gehören. Die Ertragsteuer tritt hier ohnehin ein, aber auch die Einkommensteuer ist daneben berechtigt (so in Preußen). — In den verwickelten Verhältnissen des heutigen internationalen Personen- und Capitalienverkehrs ergeben sich hier und in den unter bb erwähnten Fällen mancherlei Schwierigkeiten. Mehr freilich noch für die Communalbesteuerung in den noch ungleich regeren Verkehrsverhältnissen zwischen den verschiedenen Orten des Inlands. Hier erweist sich bei der Einkommensteuer eine bestimmte gesetzliche Vertheilung des Steuersolls zwischen den zwei betheiligten Gemeinden nothwendig für das Einkommen aus solchen Ertragsquellen (Grund-, Hausbesitz, Gewerben, — womöglich auch gewissen Capitalforderungen, wie den hypothekarischen), deren Eigenthümer und Einkommenbezieher anderswo wohnen; ähnlich auch für das communalsteuerpflichtige Einkommen von Beamten u. dgl., welche nicht in der Gemeinde des amtlichen Wohnsitzes wohnen. Complicirte Verhältnisse des modernen Verkehrslebens, deren Folgen für die Besteuerung noch selten genügend geregelt sind. (S. die gen. Liter. über Communalbest., bes. die Controversen in Preußen und über die princip. Seite aller dieser Fragen Wagner, Fin. II. § 404—415, über die Durchführung des Grundsatzes der „Allgemeinheit".)

§ 103. Die Frage der Besteuerung juristischer Personen. Diese ist noch weit schwieriger als eine der eben berührten Fragen, von der Theorie noch nicht allseitig genügend durchgearbeitet, von der Praxis mitunter ziemlich willkürlich und verschiedenartig, selbst auch gar nicht ausdrücklich für die Einkommensteuer entschieden. Die Schwierigkeiten liegen namentlich in dem ganz verschiedenen Wesen der einzelnen Rechtssubjecte, welche nach einem üblichen, aber nicht streng juristischen Sprachbrauch als „juristische Personen" im weiteren Sinne zusammengefaßt und den „physischen Personen" gegenübergestellt werden. Insbesondere sind hier die eigentlichen juristischen Personen (i. e. S.), des öffentlichen Rechts, die wirklichen Corporationen von den nur sogen. juristischen Personen, des Privatrechts, daher vor Allem von den Erwerbs- und Handelsgesellschaften u. dgl. m. zu trennen. Unter letzteren sind, die practisch weitaus wichtigsten Fälle: die Actien-, sodann die Commandit-Actiengesellschaften, weiter die Erwerbs- und Wirthschafts-Genossenschaften, die Bergwerks-Genossenschaften. Mit Rücksicht auf den Zweck dem sie dienen, sind die eigentlichen juristischen Personen, Corporationen u. s. w. wohl in der Regel für einkommensteuerfrei zu erklären (auch wenn sie theilweise ertragsteuerpflichtig, nach dem Charakter dieser Objectsteuern sind), weil die Verwendung ihres Einkommens unmittelbar oder mittelbar „öffentlichen" Zwecken dient (so bei Schulen, Wohlthätigkeits-, Krankenanstalten, Stiftungen u. s. w., auch bei Kirchen und kirchlichen Anstalten). Eine Beschränkung dieser Steuerfreiheit kann in doppelter Weise zur Frage kommen, einmal in Bezug auf das nicht durch eigene wirthschaftliche Thätigkeit selbst erworbene, so daß das gewöhnliche privatwirthschaftliche Einkommen dann steuerpflichtig ist (so in Sachsen), sodann für gewisse Corporationen u. dgl. in Bezug auf den Betrag des wirklich unmittelbar für den Stiftungszweck u. s. w. verwendeten Einkommens. Die Gesetze, im Einzelnen abweichend, gehen im Allgemeinen auch so vor und geben solche weitere oder begrenztere Einkommensteuerfreiheit.

Bei der zweiten Gruppe liegt die Sache ganz anders. Die betreffenden Gesell-

schaften u. s. w. dienen ihren rechtlichen Inhabern, also regelmäßig bestimmten physischen Personen, zu Erwerbszwecken und vertheilen demgemäß gewöhnlich ihren Reinertrag als Zins, Dividende, Gewinnantheil an diese Personen, deren „Einkommen" also daraus mit besteht. Eine Einkommensteuer-Pflichtigkeit dieses Reinertrags oder Privateinkommens ist unbedingt anzuerkennen. Wie sie verwirklicht wird, ist dann mehr nur eine Frage der steuertechnischen Zweckmäßigkeit. Man kann dafür zwei Wege einschlagen: entweder erklärt man die Gesellschaften u. s. w. für einkommensteuerpflichtig (so in Sachsen, Oesterreich) und die Actionäre u. s. w. für das Einkommen aus der Gesellschaft für einkommensteuerfrei oder man verfährt umgekehrt (Preußen). Der erste Weg ist der einfachere und sicherere, führt auch zur vollen Besteuerung des ins Ausland gehenden Einkommens, setzt aber eigentlich einen gleich hohen Steuerfuß für alles Einkommen voraus und hat die Nothwendigkeit der Ausscheidung des betreffenden Einkommens aus dem steuerpflichtigen Privateinkommen des Actionärs zur mißlichen Folge, wenn nicht Doppelbesteuerung desselben Einkommens erfolgen soll, was man zwar nicht immer scheut (Sachsen). Die Dividende u. s. w. wird hier, wie bei der Gewerbesteuer solcher Gesellschaften, durch die Steuer entsprechend gekürzt. Auf dem zweiten Wege begegnet man all den oben bei der Capitalrentensteuer schon erwähnten Schwierigkeiten der Ermittlung des betreffenden Einkommens aus Actien u. s. w. bei den einzelnen Actionären, erreicht daher oftmals die Besteuerung überhaupt nur ungenügend.

Die Frage verwickelt sich noch bei auswärtigen Gesellschaften mit Geschäftsbetrieb im Inlande, dann namentlich wieder für die Communalbesteuerung: Schwierigkeiten, welche man hier wieder durch das Doppelsteuersystem neben einander bestehender Ertrag- und Einkommensteuern wohl noch am Einfachsten und Besten löst. Mitunter gilt es dann, „fictive Einkommen" der Gesellschaften u. s. w. gerade nur zu Zwecken der Besteuerung zu bilden. — Auch die Besteuerung von Vereinen u. dgl. ohne Erwerbszweck führt zu manchen Specialfragen, auf die hier so wenig als auf die vorher genannten eingegangen werden kann.

Vgl. Wagner, Fin. II. § 411, 413, 410, Stein I. 435 ff. (zu unbedingt für allgemeine Steuerpflicht der erwähnten Rechtssubjecte), bes. Burkart, Hirth's Annalen 1877, S. 223—229, ähnlich wie ich unterscheidend. Dann besonders die Literatur über Communalbesteuerung, so das Gutachten von Nasse a. a. O. Die preuß. Gesetzgebung und Praxis ist unzureichend, weit ausgedehnte Steuerpflicht aller jurist. Personen jetzt in Sachsen (Ges. v. 1878, § 4) im Ganzen auch nach den obigen Kategorieen unterscheidend: (1) die Gemeinden und übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Stiftungen, Anstalten u. s. w. einkommensteuerpflichtig für den Reinertrag des Grundbesitzes, Gewerbebetriebs, werbend angelegten Vermögens, abzüglich der Zinsen der aufgenommenen Anleihen, (2) Actien-, Commanditactiengesellschaften, Berggewerkschaften, Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften für die Ueberschüsse, welche vertheilt oder zur Bildung von Reservefonds oder zur Schuldentilgung verwendet werden (beides letztere folgerichtig); (3) liegende Erbschaften und andere mit dem Recht des Vermögenserwerbs ausgestatteten Vermögensmassen für die gesammten reinen Erträgnisse. Die weite Ausdehnung der Staats-Einkommen-Steuerpflicht dieser Personen ist in Sachsen mit eine Consequenz der größtentheils erfolgten Beseitigung der Ertragsteuern (s. o. S. 174). Vgl. Conrad, Jahrb. 32, Bd. S. 449, 467. Weiteres gesetzl. Material zur Frage bei Burkart a. a. O.

§ 104. — c) Veranlagung („Einsteuerungsverfahren").

S. o. § 31, 32, S. 180, auch § 36—39, S. 184 ff.; eingehender Wagner, Fin. II. § 550—552, 555, 580—584, 585—597; Schäffle, Steuerpol. S. 259 ff., 275—291; Stein II. 326—331; bes. Burkart, Annalen 1876, S. 21 ff., 682 ff., hauptsächlich 1879, S. 12—26, 1880, S. 914—957, hier das reiche Detail der Gesetze, das im Folgenden fast gar nicht berührt werden kann.

Hier handelt es sich um die oben § 31 besprochenen Aufgaben: die Ermittlung der Steuersubjecte, der Steuerobjekte und die Anlegung der Steuersätze. Ueber letzteren Punkt ist hier nichts weiter hinzuzufügen, als daß die Anlegung beim Quotitätsystem eine endgiltige, beim Repartitionsystem zunächst eine vorläufige ist, welche sich nach Abschluß des ganzen Veranlagungsgeschäfts eventuell noch etwas ändert.

α) Die Ermittlung der Steuersubjecte erfolgt bei der Einkommensteuer in Form der Classensteuer und bei der eigentlichen (reinen) in derselben Weise, und zwar so, daß amt-

liche Aufnahme der betreffenden physischen Personen insbesondere durch die Gemeindeverwaltung, etwa unter gleichzeitiger Verpflichtung und Haftung der Hausbesitzer, die Bewohner bei der Behörde zu melden und der Haushaltungsvorstände (Familienhäupter), amtliche Meldungsformulare auszufüllen, stattfindet. Ueber diese Personen werden dann Listen oder Rollen geführt und die Ab- und Zugänge auf dem Laufenden erhalten. Bei der jedesmaligen neuen Veranlagung der Steuer (meistens und passend alljährlich, § 108) werden diese Listen durch erneute Aufnahme des Personenstands correct erhalten. Schließt man die Personen mit kleinem Einkommen bis zu einer nicht zu geringen Höhe (1000—1500 M.) von der Steuerpflicht aus, so vereinfacht sich diese Operation erheblich, weil man es von vornherein mit einer viel kleineren Anzahl Censiten zu thun hat. Noch mehr ist das freilich der Fall, wenn man daneben etwa ganze Kategorieen von Personen, z. B. die lohnempfangende Arbeiter- und Dienstbotenclasse steuerfrei läßt. Bei der bloßen Freilassung der Personen mit ganz kleinem Einkommen (Preußen, Sachsen) entbehrt man diesen Vortheil, da man der erst später vorzunehmenden Ausscheidung wegen diese Personen nicht gleich sofort von den wirklichen Steuerpflichtigen trennen kann. — Besondere Proceduren erfordert die Aufnahme der juristischen Personen, welche Steuersubjecte sind. Betreffende Anmeldungspflichten haben hier die Vorstände zu erfüllen.

β) Viel schwieriger ist die Ermittlung der Steuerobjecte: der Schwerpunkt des ganzen Veranlagungsgeschäfts. Die Aufgabe gestaltet sich hier verschieden bei der Classensteuer und der eigentlichen Einkommensteuer. Erstere Steuer hat gerade den Zweck, die Ermittlung der Steuerobjecte durch ihre Veranlagungsmethode zu vereinfachen.

§ 105. Bei der Classensteuer verzichtet man im Allgemeinen ganz oder großentheils auf die Ermittlung des Einkommens, insbesondere in seiner ziffermäßigen Höhe und veranlagt die Steuersubjecte statt dessen nach anderen offenkundigen oder ziemlich leicht und sicher zu ermittelnden äußeren Merkmalen, aus denen theils nur mittelbar auf Art und Höhe des Einkommens, theils, von diesem abgesehen, auf die ungefähre Steuerfähigkeit geschlossen wird. Solche Merkmale sind: vor Allem „die Stellung im äußeren Leben" (Hoffmann), daher der wirthschaftliche Hauptberuf, die ganze bürgerliche und gesellschaftliche Stellung (Stand), die Erwerbs- und Besitzverhältnisse, der notorische ungefähre Grad der Wohlhabenheit, der sich aus der ganzen Lebensweise ergiebt u. dgl. m. Nach diesen Merkmalen werden dann Steuerclassen mit bestimmten Steuersätzen gebildet und die Steuersubjecte (steuerpflichtigen Personen) nach ihren concreten Merkmalen in diese eingeschätzt. Diese ganze Arbeit ist nicht besonders mühsam noch schwierig, giebt zu Fehlern, daher auch zu Reclamationen nicht allzuviel Anlaß, hat daher steuertechnisch auch entschiedene Vorzüge. Fassionen oder dgl. von den Pflichtigen zu verlangen, dazu liegt nach dieser Veranlagungsart kaum Gelegenheit vor. Principiell betrachtet besteht hier auch der oben schon (§ 97) eingeräumte Vorzug vor der eigentlichen Einkommensteuer darin, daß man in der That öfters aus solchen richtig gewählten Merkmalen besser als aus dem bloßen Einkommen auf die Leistungs- und Steuerfähigkeit schließen kann. Andererseits ergiebt sich der Nachtheil, daß solche Merkmale doch vielfach täuschen und namentlich, daß sie zu allgemeiner Art sind, um eine richtige Individualisirung der Steuersubjecte zu ermöglichen. Man muß sich deshalb mit wenigen Classen und demnach geringer Abstufung der Steuersätze begnügen; wodurch man dann unvermeidlich, selbst bei richtiger Einschätzung, für welche jene Merkmale doch keine sichere Bürgschaft bieten, Steuersubjecte von oft recht ungleicher Steuerfähigkeit in einer Classe zusammenfaßt, also reell ungleich besteuert. Das nöthigt wieder zu mäßigen Steuersätzen, daher ergiebt sich auch nur ein schwacher Ertrag dieser Steuer. Je mehr aber nun gerade wieder die Einzeleinkommen sich qualitativ und quantitativ differenziren, auch innerhalb der althistorischen und der neueren Standes-, Gesellschafts- und Berufsclassen der Bevölkerung,

desto mangelhafter wird eine solche Steuer. Daher denn das Streben und in der That doch im Ganzen das berechtigte Streben, die Classen der Classensteuer doch mehr nach den Einkommenverhältnissen selbst zu bilden (Preußen), was folgerichtig nur mit der Hinüberführung dieser Steuer in die eigentliche Einkommensteuer enden kann. Nur bei den unteren Ständen, daher besonders, soweit die betreffende Steuer kleine Einkommen (1000—1500 M. bei uns etwa), Arbeitslöhne und kleine landwirthschaftliche und gewerbliche Einkommen trifft, wird man ohne zu große Fehler das Classensteuerprincip, etwa unter gleichzeitiger Classification mit nach Einkommengrößen, beibehalten können. Uebrigens möchte nicht zu leugnen sein, daß die Ersetzung der zum Theil noch an die ständische Organisation der Gesellschaft sich anlehnenden Classensteuer durch die bloß nach Geldeinheiten des Einkommens veranlagte Einkommensteuer, wie mit der wachsenden Verdrängung der Natural- durch die Geldwirthschaft, so auch mit der „Democratisirung" der modernen Gesellschaft einer- und der (damit Hand in Hand gehenden) Vorherrschaft des „Capitalismus", welcher nur die eine Ungleichheit des Geldbeutels kennt, andererseits, entwicklungsgeschichtlich betrachtet, eng zusammenhängt.

Das practisch wichtigste und allgemein werthvollste Beispiel von wahrhaft typischer Bedeutung liefert die Geschichte der preußischen Classensteuer von 1820 bis in die Gegenwart, bez. zur Novelle von 1873. S. darüber die Berathungen der Commission des Staatsraths in den von Dieterici a. a. O. mitgetheilten Actenstücken (1820, bes. S. 281 ff.), J. G. Hoffmann, L. v. d. Steuern, S. 160 ff. u. die Gesetze v. 1820, 1821, 1851, 1873, bes. auch die vom Finanzministerium ausgegangene amtl. Zusammenstellung der Veranlagungsgrundsätze der Classensteuer vom 1. Mai 1867; auch o. § 23, S. 169. Die Veranlagung erfolgt nach Haushaltungen. Gleich die erste Classificirung vom Jahre 1820 hat sich bei der Ausführung als gar zu wenig specialisirend erwiesen, weshalb bereits die C.-O. v. 5. Sept. 1821 in der Classificirung weiter ging (was Hoffmann bemängelt, während es eben schon damals die unhaltbare Einseitigkeit seines Standpuncts bewies). Es werden vier Classen mit je 3 Stufen unterschieden: „besonders wohlhabende und reichere" Einwohner (jährlich mit 144, 96, 48 Thlr. für den Haushalt); „wohlhabendere" (24, 18, 12 Thlr.); „geringerer Bürger- und Bauernstand" (8, 6, 4 Thlr.); gewöhnliche Lohnarbeiter, gemeines Gesinde und Taglöhner, ganz kleine Grundbesitzer und Gewerbetreibende, die hauptsächlich vom Taglohn leben (3, 2, 1½, bez. ½ Thlr., im Maximum 3 in unterster Stufe in 1 Haushalt). Selbständige Personen gleich ½ Haushalt. Steuerpflichtig jede über 14jährige Person (1811: jede über 12jährige, seit 1827 jede über 16jährige). In der Rheinprovinz noch weitere Stufen. Das Gesetz von 1851 hielt an dieser Veranlagung nach Merkmalen im Princip fest, aber in der Ausführung suchte man bereits von der 2. Hauptclasse an, sich an das „muthmaßliche" Einkommen anzulehnen (was Hoffmann ebenso wie die Berücksichtigung des wirklichen Einkommens abgewiesen hatte). Im Gesetz drei Hauptclassen (§ 7) mit im Ganzen 12 Stufen, „in welche die einzelnen Steuerpflichtigen unter Berücksichtigung der für die Hauptclassen angegebenen allgemeinen Unterscheidungsmerkmale einerseits, andererseits aber unter Berücksichtigung ihrer gesammten Verhältnisse und der durch diese bedingten besonderen Leistungsfähigkeit einzuschätzen sind". In 1. Hauptclasse im Allgemeinen diejenigen Grundbesitzer und Gewerbetreibenden, die nach Umfang und Beschaffenheit ihres Besitzthums oder Gewerbes durch das hierdurch gewährte Einkommen nicht selbständig bestehen können, daher noch Nebenverdienst, besonders Taglohn oder dgl. suchen müssen, dann die gewöhnlichen Lohnarbeiter, die Handwerksgesellen, das gewöhnliche Gesinde, die Taglöhner. Steuerstufen ½ Thlr. (Maximum 2 Personen in 1 Haushalt), 1 Thlr. (nur Einzelstehende), 2, 3 Thlr. In 2. Hauptclasse diejenigen kleineren Grundeigenthümer und Gewerbetreibenden, die schon selbständig bestehen können; gleichstehende Pächter; Personen in Dienstverhältniß über dem Gesinde und den Taglöhnern, ähnlich situirte Beamte, Aerzte u. s. w. Steuerstufen 4, 5, 6, 8, 10 Thlr. In 3. Hauptclasse Personen von höherer Stufe der Wohlhabenheit als in Classe 2, die aber nach dem „Gesammteinkommen" (sic!) doch noch nicht in die classif. Einkommensteuer (1000 Thlr.) gehören. Steuersatz 12, 16, 20, 24 Thlr. Bei der Veranlagung soll „die Classensteuer ohne specielles Eindringen in die Vermögensverhältnisse (das noch jetzt geltende Princip, „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß", s. dagegen auch Burkart a. a. O.) nur nach den äußeren Merkmalen der Wohlhabenheit und Leistungsfähigkeit bemessen werden und dabei die Notorietät die Stelle der speciellen Abschätzung vertreten" (Verordn. v. 1. Mai 1867, § 18). Dennoch wird aber bei der Durchführung (gen. Verordn. § 29—32) von der 2. Hauptclasse an für jede Steuerstufe ein „muthmaßliches Einkommen", entschieden doch gegen die eigentliche Tendenz der Classensteuer, zu Grunde gelegt (2. Hauptclasse 200—250, 250—300, 300—350, 350—400, 400—500 Thlr. 3. Hauptclasse 500—650, 650—800, 800—900, 900—1000 Thlr.). Ausdrücklich können gleichwohl 2 Personen von muthmaßlich gleichem Einkommen in verschiedene Stufen gesetzt werden. Indem dann noch das Recht besteht, von den Cassenbehörden Ausweise der Beamten-

gehalte zu verlangen, auch Einsicht in die Vormundschaftsacten, Hypothekenbücher zu nehmen, wird theilweise (was gerade bedenklich ist!) die Classensteuer noch mehr als eigentliche Einkommensteuer veranlagt. In der Novelle vom 25. Mai 1873 zum Ges. v. 1820 wird dann der weitere Schritt gethan und das Einkommensteuer-Element auch in das Gesetz selbst gebracht: Erhebung der Classensteuer in 12 Stufen (140—220 Thlr. mit 1 Thlr. Steuer, 220—300 mit 2 u. s. w., 900—1000 Thlr. mit 24 Thlr.), Veranlagung dazu „nach Maßgabe der Schätzung des jährlichen Einkommens“ (§ 7). Dennoch — vollends ein Widerspruch! — soll „der Gemeindevorstand über die Besitz-, Vermögens-, Erwerbs- und sonstigen Einkommenverhältnisse der Steuerpflichtigen, sowie über etwaige besondere, ihre Steuerfähigkeit bedingende wirthschaftliche Verhältnisse (s. o. § 101) möglichst vollständige Nachrichten einziehen, soweit dies ohne tieferes Eindringen geschehen kann“: die erwähnte Halbheit. Wenn bei der Fortentwicklung der preußischen Gesetzgebung etwa die ersten 6 Stufen (6te: 1350—1500 M.) fortfielen, wäre der Rest der Steuer vollends wohl auch formell mit der Einkommensteuer zu vereinigen.

§ 106. Ermittlung des Steuerobjects bei der Einkommensteuer. Schwierigkeiten macht hier zunächst der Begriff des „Einkommens“ selbst. Derselbe läßt sich zwar wohl theoretisch hinlänglich genau feststellen, aber allgemein angenommen ist eine solche Definition auch in der Theorie nicht, und für die Praxis reicht sie vollends nicht immer aus. Es ist daher wohl richtig, um mißliche Folgen eines zu engen oder zu weiten Begriffs zu vermeiden, lieber in den Gesetzen selbst, wie es auch regelmäßig geschieht, auf eine gesetzliche Definition zu verzichten und statt dessen genau anzugeben, welche einzelne Arten und Bestandtheile der Einnahmen zum Einkommen gerechnet und welche Abzüge davon gestattet, welche nicht gestattet sein sollen, um das steuerpflichtige Einkommen festzustellen. So geht die neuere Gesetzgebung auch fast immer vor.

S. Burkart, Annalen 1876, S. 24 ff. Ueber den theor. Einkommenbegr. Herrmann, staatsw. Untersuchungen, S. 582; Schmoller, Tüb. Zeitschr. 1863; Wagner, G. § 84. Die Gesetzgebung bei Burkart. S. bes. preuß. Ges. v. 1851, § 19, Zusammenstell. v. 1. Mai 1867, § 28—30, sächs. Ges. v. 1878, § 17—21. In der Classification der Arten des Einkommens im Einzelnen Verschiedenheiten in den Gesetzen, im Wesentlichen doch Uebereinstimmung, auch in Betreff der Abzugsposten, die sich aus dem eben doch bei allen solchen Bestimmungen vorschwebenden Einkommenbegriff auch mit logischer Consequenz ergeben.

Die practischen Hauptarten des Einkommens sind unter unseren heutigen Wirthschaftsverhältnissen: 1) Einkommen aus Grund- und Gebäudeeigenthum (Verpachtung, Vermiethung, eigene Benützung, Betrieb der Land- und Forstwirthschaft auf eigenen Grundstücken, Sachsen); 2) Einkommen aus Capitalvermögen (Zinsen, Renten, Dividenden u. s. w.); 3) Einkommen in Form von Gehalt, Pension, Lohn (aus „Rechten auf periodische Hebungen“, Preußen); 4) Einkommen aus dem Betrieb von Handel, Gewerben, auch aus Pachtungen, überhaupt aus sonstigen gewinnbringenden Beschäftigungen. Als Zeiteinheit, für welche das Einkommen berechnet wird, ist regelmäßig das Jahr (Kalenderjahr, event. Finanzjahr) in Anwendung. Bei den zahlreichen und practisch wichtigen Einkommenarten, bei welchen das Jahreseinkommen naturgemäß schwankt — mit Ausnahme fester Besoldungen, Zinsrenten, Leibrenten u. dgl. also eigentlich bei allem Einkommen —, ist in der Praxis die Annahme von Durchschnitten, besonders aus den letzten drei Jahren, üblich und doch auch wohl (gegen Burkart) das Richtige.

Wichtig ist in Hinsicht der Berechnung des Einkommens noch, welche Einnahmen dazu zu setzen sind und wie sie veranschlagt werden sollen. Das macht am meisten Schwierigkeiten bei den Naturaleinnahmen, daher z. B. beim Landwirthschaftsbetrieb, wo nothwendig der Betrag der selbst verzehrten Producte seinem Werth nach zum Einkommen zu rechnen ist. (Mängel in Preußen. Circular des Finanzministers v. Patow v. 1860.) Aehnlich ist der Werth der Wohnung im eigenen Hause einzurechnen. Erwerb aus Anfall (Erbschaft, Schenkung, Lotteriegewinne u. dgl.) wird wohl mit Recht regelmäßig nicht zum steuerpflichtigen Einkommen gerechnet, müßte aber um so mehr einer Specialsteuer (Erbschaftsteuer u. s. w.) unterliegen. — Noch schwieriger ist die Durchführung der richtigen Grundsätze bei den Abzugsposten. Die leitende Richtschnur muß sein: die sich wirklich als Gewinnungskosten des Einkommens (Reinertrags) ergebenden Posten zum Abzug zu bringen, daher auch diejenigen Ausgaben, welche Dritten — im Gegensatz zum Haushaltsvorstand und seinen Familienangehörigen — zu Gute kommen. Danach sind hier — im Unterschied zu den Ertragsteuern — die gezahlten

Schuldzinsen (so regelmäßig in den Gesetzen), ferner die auf den betreffenden Erträgen lastenden sonstigen Steuern (Ertragsteuern, auch Verbrauchsteuern, z. B. Zölle, innere im Anschluß an den Productionsbetrieb), endlich alle diejenigen Ausgaben abzuziehen, welche zum Zweck der Erhaltung der Unternehmung, des Ertragsobjects (Grundstücke, Gebäude, gewerbetechnische Einrichtungen u. s. w.) auf ihrem bisherigen Stand aufgewendet werden müssen (daher z. B. Reparaturkosten, Ersatz der Abnutzungen der Gebäude und techn. Hilfsmittel). Dagegen gehören zweierlei Ausgaben nicht zu den Abzugsposten, sondern zum Einkommen selbst: aller Aufwand für den Haushalt und für die Bedürfnisse des Wirthschaftsvorstands und seiner Angehörigen (streng genommen: abzüglich der Vermögensverzehrungen); sodann der Aufwand für Meliorationen, für Erweiterung des Geschäftsbetriebs über den bisherigen Umfang, für Vermehrung der Capitalanlagen u. s. w. Natürlich werden im einzelnen Fall, auch bei ehrlichster Absicht, manche Zweifel bleiben, die eventuell dann durch Verordnungen zu heben sind.

§ 107. Als Methoden der Einschätzung der Steuersubjecte „nach ihrem Einkommen" kommen die beiden früher erwähnten: Declarationspflicht („obligatorische Steuererklärung") oder Einschätzung durch Behörden, bez. Commissionen hier in Betracht. „Facultative Steuererklärung" kann man kaum als selbständige Methode bezeichnen (anders Burkart), sie ist eigentlich selbstverständlich zulässig, aber wird practisch natürlich wenig angewendet. Dagegen kann man jene beiden Methoden combiniren, indem man nach der Höhe des Einkommens, eventuell auch nach dessen Gattung unterscheidet: kleines Einkommen (classen- wie einkommensteuerpflichtiges) ohne Declarationszwang läßt (Sachsen unter 1600 M.), für höheres diesen Zwang ausspricht; oder das eine Einkommen schätzt, das andere declariren läßt (kleine deutsche Staaten; England, wo in shed. D, gewerbl. u. s. w. Einkommen, Declarationspflicht).

Als richtiges Ziel muß ein genau specialisirter Declarationszwang aufgestellt werden, mit den früher für diese und ähnliche Fälle (Capitalrentensteuer) erwähnten strengen Cautelen (§ 32, S. 181). Die betreffenden Steuererklärungen haben dann an geeignete (Einschätzungs-)Commissionen, aus Vertretern der Gemeinde, der Steuerpflichtigen und des Fiscus zusammengesetzt, zur Prüfung und Feststellung zu gehen. Diesen Commissionen sind im Fall von Zweifeln in die Richtigkeit der Fassion oder bei nach wiederholter Aufforderung, Mahnung und Strafe dennoch unterbleibender Fassion angemessene, namentlich genügend weitgehende Befugnisse zur sicheren Ermittlung des Thatbestands zu geben (Einsichtnehmen in die Geschäftsbücher, eventuell durch besondere Beauftragte, persönliche Verhandlungen mit den Verpflichteten, Abnahme eidesstattlicher Versicherungen, Verhör dritter Personen u. dgl. m.). Bei dem Princip des Declarationszwangs hat das Reclamationswesen (o. § 38) practisch geringere Bedeutung. Nothwendig ist aber auch hier gegen die von den Steuererklärungen abweichenden Beschlüsse der Einschätzungscommission die Gewährung eines Reclamationsrechts und die Einsetzung einer Reclamationsbehörde, regelmäßig und am besten auch wieder einer ähnlich gebildeten, aber etwa für einen größeren territorialen Bezirk fungirenden Commission, welche dann endgiltig entscheidet, soweit nicht etwa ein administratives Klagerecht an Verwaltungsgerichtshöfe oder andere Gerichtshöfe noch außerdem gewährt wird (§ 38). Die Reclamationsbehörde muß ähnliche Befugnisse wie die Einschätzungsbehörde erhalten, nur etwa noch weitergehende und schärfere.

Gute Anhaltspuncte gewähren die neueren süddeutschen Gesetze über Capitalrentensteuer und specielle Einkommensteuer, das sächsische Einkommensteuergesetz, die britische und italien. Gesetzgebung. Allseitig entsprechend noch nirgends. S. o. § 32 u. Burkart a. a. O. (Annalen 1879, S. 13 ff.). Reelle Oeffentlichkeit der individ. Steuererklärungen, strenge Strafen (§ 39), Controle beim Erbgang von Amtswegen sind indispensabel.

Außer bei den Personen mit kleinem Einkommen hat man auch bei anderen, so besonders bei einem großen Theil der Landwirthe, wohl den Declarationszwang für mißlich, practisch wegen mangelnder oder mangelhafter Buchführung bei vielen dieser Leute selbst für undurchführbar erklärt. Solche Fälle werden vorzusehen sein. Hier würde sich die Verpflichtung dann darauf zu erstrecken haben, genau formulirte Fragen zu beantworten

und alle erforderlichen Beweismittel zur Controle und zur Ermittlung des Thatbestands zur Verfügung zu stellen.

Die andere Methode, Einschätzung bloß durch Behörden, bez. durch Comissionen der bezeichneten Art, ohne Declarationszwang, reicht nicht aus, auch wenn man einige der sonstigen Cautelen und Controlmittel (Oeffentlichkeit, weitergehende Befugnisse, gleich den oben erwähnten, mindestens für die Reclamationscommissionen) gewährt, wozu man sich begreiflich bei dieser Methode doch nur zögernd und nicht vollständig entschließt. Die Benutzung guter Ertragsteuerkataster giebt besten Falls einige werthvolle, aber niemals ausreichende Anhaltspunkte für die Einschätzung gerade zur Einkommensteuer (wie auch für die Controle von Steuerdeclarationen). Der Hauptschaden des preußischen Verfahrens ist diese unvollkommene Einschätzungsmethode. Aber auch das sächsische System mit dem „indirecten Declarationszwang" (Verlust des Reclamationsrechts für das betreffende Jahr bei unterbleibender Fassion) reicht nicht aus, da bei der gewöhnlich berechtigten Voraussicht des Steuerpflichtigen, doch niedriger als nach dem wirklichen Einkommen veranlagt zu werden, dieser Verlust nicht hart fällt.

S. für das Einzelne das reiche Material Burkarts; bes. über Preußen Ges. v. 1851, § 21 ff., sächs. Ges. § 22 ff. Vornemlich mit der Methode der amtlichen Einschätzung ohne obligatorische Steuererklärung und, wie in Preußen, mit dem Hervorgehen der „classificirten" Einkommensteuer aus der Classensteuer hängt es wohl zusammen, daß man bei der Einkommensteuer (selbst in Sachsen) noch immer das System der Steuerclassen (1000—1200 Thlr. u. s. w., 5400—6300 M. u. s. w.) beibehalten hat, mit festem Steuersatz für die Classe. Das involvirt eine unrichtige, höhere Besteuerung der Personen mit Einkommen an der Untergrenze, gegenüber denen mit Einkommen an der Obergrenze der Classe und wäre besser durch genaue procentweise Steuer zu ersetzen (so auch Burkart).

Die Zusammensetzung und der Wirkungskreis der Einschätzungs- und Reclamationsbehörden, bez. -Commissionen wird ebenfalls von Burkart genau, vergleichend und kritisch behandelt. Für das große Detail dieser Puncte ist darauf und auf die Gesetze selbst zu verweisen. Wichtig und einige gute Fingerzeige gebend ist der Vergleich mit den von den deutschen abweichenden Vorschriften über die Veranlagung, auch die Veranlagungsorgane u. s. w. in Italien und England, wo (wie ähnlich in solchen Dingen in America) die Rechte der Behörden u. s. w. mehrfach weiter gehen als bei uns. In unserem Einschätzungscommissionswesen, besonders dem preußischen, möchte das Interesse des Fiscus, d. h. der staatlichen Gemeinschaft, auch hier den Interessen der einzelnen Steuerpflichtigen gegenüber nicht immer genügend gewahrt sein: eine Folge zu starker Geltendmachung des „Individualismus und Liberalismus" und eine Uebertreibung der „Selbstregierung" und „Selbstbesteuerung" auf diesem Gebiete, zum Nachtheil des Staats und zum Vortheil nicht der Masse der schwachen Steuerkräfte, sondern, wie gewöhnlich, der wohlhabenderen und reichen Classen. Auch das Princip der ängstlichen Geheimhaltung (Preußen) kommt ja diesen Classen, zumal den Besitzern beweglichen Vermögens, am meisten zu Gute. — Manche interessante verwaltungsrechtliche Fragen knüpfen sich an die Organisation, Function, Competenz der Einschätzungs- und Reclamationscommissionen gerade bei der Einkommensteuer, Fragen, welche in der Praxis noch keineswegs immer genügend und öfters etwas willkürlich gelöst sind, aber auch noch in der Theorie der Durcharbeitung harren. Burkart macht darüber gute Bemerkungen. An diesem Orte darauf einzugehen, ist nicht möglich.

§ 108. — d) Zum Schluß ist nur noch hinzuzufügen, daß die Veranlagung der Einkommen- (wie auch der etwaigen Classensteuer) passend in Jahresperioden geschieht, was auch üblich ist und wonach diese Steuer auch in diesem Puncte das bewegliche Element in der directen Besteuerung wird. Das soll sie aber auch überhaupt in der ganzen Besteuerung sein, indem ihr Fuß grundsätzlich beweglich gehalten und durch das jedesmalige Finanzgesetz festgestellt wird, wie es in England geschieht. Dazu eignet sich gerade diese Steuer. In gewöhnlichen Zeiten soll sie demgemäß auch die kleineren Schwankungen in den sonstigen Einnahmen und in den Ausgaben ausgleichen, ohne daß man in solchen Fällen sofort zum Staatscredit greifen muß. In bewegten Zeiten, namentlich Kriegszeiten, soll sie wenigstens neben dem Credit und etwa gemeinsam mit einer allgemeinen Vermögensteuer angemessen erhöht werden, besonders hier für das größere und das fundirte Einkommen, und so in schwieriger Finanzlage Hilfe bieten, gerade die leistungsfähigeren Classen stärker heranziehend (§ 110). England (Krimkrieg) kann auch hier als Vorbild dienen. Der übliche Maximal-

satz von 3% in Deutschland (Preußen, Sachsen) hat natürlich keinerlei tiefere Begründung für sich und seine völlige Stabilität in Preußen ist sehr bedenklich. In kleineren deutschen Staaten (Weimar) und in den Gemeinden ist diese Beweglichkeit des Steuerfußes, wodurch die Einkommensteuer den Charakter einer Ergänzungsteuer annimmt, schon erreicht.

S. über England und die dortige Einkommensteuer o. S. 181. Held, Einkommensteuer, Cap. 6 u. 7; Neumann, progress. Einkommenst.; Wagner, Fin. II. § 368. S. auch o. § 99. Die Rate der brit. Einkommensteuer war vor 1864—79: 7, 6, 4, 5, 6, 5, 4, 6, 4, 3, 2, 2, 3, 3, 5 d. p. 1 Pfd. Sterl. Der Ertrag im Max. 10.04 (1870), im Min. 4.11 Mill. Pfd. Sterl. (1876).

C. Allgemeine Vermögensteuer.

Rücksichten auf den für diese Abhandlung bestimmten und schon sehr überschrittenen Raum nöthigen uns, die Erörterung dieser Steuer auf wenige Bemerkungen zu beschränken. Bei der geringen practischen Bedeutung dieser Steuerform in unseren deutschen Verhältnissen erscheint das auch gestattet, zumal die principiellen und steuertechnischen Fragen ähnlich wie bei den Fragen der Ertrag- und Einkommenbesteuerung liegen. — S. Rau II. § 402—404; Schäffle, Steuerpolit. S. 355; Neumann, progr. Einkommenst. S. 177 ff.; Gensel, Gutachten d. Ver. f. Socialpolit. H. 3, S. 41; Referate u. Verhandl. über Personalst. in diesem Ver. 1875 (Held, Gensel); Wagner, Fin. II. § 370—378, 485—487. Ueber die älteren Vermögensteuern s. passim o. § 12 ff.; bes. Schönberg a. a. O.; über Nordamerica d. S. 181 gen. Schr. von Patten; über die Schweiz u. A. die o. S. 255 gen. Gesetzgebung. Wir haben es hier nur mit der nominellen Vermögensteuer zu thun, wo das Vermögen „Bemessungsgrundlage", nicht mit etwaiger reellen, wo es Steuerquelle ist (s. o. § 8). Auch beschränken wir uns hier auf die allgemeine Vermögensteuer. Eine partielle ist u. A. die nach Werthkatastern aufgelegte Ertragsteuer (§ 7, 33, 58).

§ 109. Eine allgemeine Vermögensteuer trifft im Princip, wie eine allgemeine Einkommensteuer, alle Vermögen besitzenden (physischen und juristischen) Personen im Staate oder in der Gemeinde und alle Gattungen des Vermögens, daher sowohl das Nutzvermögen („Nutzcapital", Wohnungsmobiliar u. s. w.), als das Productivvermögen oder das bewegliche (Capital) und unbewegliche, Rente gebende Vermögen. Aus principiellen und aus steuertechnischen Zweckmäßigkeitsgründen empfiehlt es sich dabei, das kleine Nutzvermögen (z. B. bis 1000 M. Werth) frei zu lassen und damit regelmäßig den größten Theil der unteren Classen von dieser Steuer zu befreien.

Auf die übrigen Classen angewandt, fungirt eine solche Steuer dann entweder als allgemeine Einkommensteuer oder noch neben derselben. Ersteres (Nordamerica) ist kaum passend, weil die nominelle Vermögensteuer nach Tendenz, Veranlagung und Höhe eben doch, wie die Einkommensteuer selbst, eine reelle Einkommensteuer ist und das Einkommen zur Steuerquelle hat. Aus dem Vermögensbesitz kann aber auf die Höhe des Einkommens oft nur unsicher, oft (bei unfundirtem Einkommen) gar nicht geschlossen werden.

Neben einer allgemeinen Einkommensteuer ist die Stellung der Vermögensteuer ähnlich derjenigen der Ertragsteuern. Ein Vortheil ist, daß mit jener Steuer das Nutzvermögen, dessen Art und Höhe auf die Leistungsfähigkeit vielfach mit schließen läßt, mit besteuert wird, was zwar, dem richtigen weiteren Einkommenbegriff (Herrmann, Schmoller) gemäß, auch bei der Einkommensteuer zuläßig, streng genommen nothwendig ist, aber hier größere Schwierigkeiten macht und practisch regelmäßig unterbleibt. Dem Nutzvermögen gegenüber fungirt eine Vermögensteuer auch gleichmäßiger als „Luxussteuern", welche willkürlich einige Objecte des „Luxus" herausgreifen und als viele Verbrauchsteuern von luxussteuerartiger Tendenz. Die Veranlagung der Vermögensteuer für das Nutzvermögen hat zwar manches Mißliche, fordert ein Eindringen in die Privatwohnungen u. s. w., aber läßt sich doch leichter leidlich richtig durchführen als manche andere Steuer.

Dem Rente gebenden Vermögen gegenüber bewirkt die Vermögensteuer neben der Einkommensteuer eine höhere Besteuerung des fundirten Einkommens. Ihre Rechtfertigung hängt hier von der Beantwortung dieser Principienfrage (§ 100) ab. Ob man

sie im bejahenden Fall dem höheren Steuerfuß des fundirten Einkommens vorzieht, ist eine steuertechnische Zweckmäßigkeitsfrage, welche kaum zu bejahen ist, wenn man die Vermögensteuer nur zu diesem Zwecke erst einführen muß. Andererseits kann diese Steuer hier mit den Aehnliches bewirkenden Ertrag-, besonders den Realsteuern verglichen werden. Trotz aller Mängel der letzteren: wenn diese Steuern einmal bestehen, ist es wohl einfacher, mit nach ihnen, als durch eine neue besondere Vermögensteuer die höhere Besteuerung des fundirten Einkommens zu verwirklichen. Auch das ist „eine reine Zweckmäßigkeitsfrage" (Schäffle), die nach den Umständen der einzelnen Länder verschieden zu entscheiden ist. Hat man zwischen der neuen Einführung (oder durchgreifenden Erneuerung) der Ertragsteuern und derjenigen der Vermögensteuer zu wählen, so mag mitunter die letztere den Vorzug verdienen, weil sie und wenn sie leichter durchzuführen ist. Bei qualitativ und quantitativ sehr differenzirtem Vermögensbesitz sind aber die Aufgaben kaum geringer als bei Ertragsteuern in diesem Falle. Man müßte auch bei der Vermögensteuer für einigermaßen genaue Veranlagung sehr schwierige, verwickelte Katasteroperationen vornehmen, z. Th. auf Ertragsteuerkataster wohl zurückgreifen. Speciell die Besteuerung des im Creditverkehr verliehenen beweglichen Vermögens, des Besitzes von Werthpapieren und Schuldforderungen aller Art, machte hier mindestens ebenso große Schwierigkeiten wie bei der Capitalrentensteuer und bei der allgemeinen Einkommensteuer; die Besteuerung des Grund- und des gewerblichen Vermögens kaum kleinere als unsere modernen Grund- und Gewerbesteuern.

Die Abstufung des Steuerfußes ist auch bei der allgemeinen Vermögensteuer möglich, das Für und Wider dasselbe wie in der gleichen Frage bei der Einkommensteuer (§ 99).

Die übrigen Fragen der Veranlagung gestalten sich wesentlich ebenso wie bei der Einkommensteuer (§ 104 ff.). Declarationspflicht wäre auch hier geboten. Auch einige weitere Principienfragen sind die gleichen wie bei der Einkommensteuer (§ 98—103).

Die nordamericanischen Erfahrungen sind nicht gerade günstig, aber beweisen nicht unbedingt etwas, da man bei der dortigen Corruption mit der Einkommensteuer wohl nicht besser auskäme. Der „Verein für Socialpolitik" erklärte sich 1875 für „eine in den unteren Stufen progressive Einkommensteuer in Verbindung mit einer allgemeinen Vermögensteuer als hauptsächlichster directer Staatssteuer".

D. Die directe Besteuerung, insbesondere die allgemeine Einkommen- und Vermögensteuer gegenüber dem außerordentlichen Finanzbedarf.

§ 110. Die Besteuerung überhaupt und so auch die directe Besteuerung hat im öffentlichen Haushalt ihre besondere Aufgabe darin, für den ordentlichen Finanzbedarf die richtigen Deckungsmittel bereit zu stellen, gemäß der Theorie der Deckung des „Finanzbedarfs", welche in Abh. X dieses Bandes (§ 11 ff.) dargelegt und begründet werden wird. Wie in dieser Abhandlung näher gezeigt werden wird, kann und darf der außerordentliche Bedarf mitunter durch außerordentliche Einnahmen, insbesondere durch Benützung des öffentlichen Credits gedeckt werden. Aber gerade in dem practisch wichtigsten Falle, des Kriegsbedarfs u. dgl. m., hat dieses Hilfsmittel seine schweren principiellen und practischen Bedenken und nicht selten versagt es den Dienst eben dann, wenn es am nothwendigsten ist. Oder es kommt, weil andere Hilfsmittel notorisch fehlen, so unverhältnißmäßig theuer zu stehen, daß es auch aus diesem Grunde besser unbenutzt oder doch wenigstens nur in beschränkterem Maße benutzt bleibt. Soll nun hier der Staat nicht immer wieder zu dem verhängnißvollen Mittel der Ausgabe von uneinlösbarem Papiergelde mit Zwangscurs („Papierwährung") durch die Noth gedrängt werden, so erweist sich die rechtzeitige, d. h. schon im Frieden völlig technisch vorbereitete Organisation

eines Systems von Extra- oder Kriegsteuern geboten, — Steuern, durch welche in solchen Zeiten die Thaler ebenso „mobil gemacht" werden für die Kriegscasse, wie die Mannschaften für das Kriegsheer. Zu solchem Zwecke eignen sich nun aber im Wesentlichen nur directe Steuern und unter ihnen hauptsächlich nur allgemeine Einkommen- und etwa auch — besser neben, als statt jener — allgemeine Vermögensteuern.

Es gilt hier rasch und sicher große Extrasummen zu beschaffen. Das kann durch Einführung neuer oder Erhöhung alter Zölle und innerer Verbrauchsteuern und Verkehrsteuern nicht mit genügendem Erfolge geschehen. Denn bei der regelmäßigen Verkehrstockung in solchen Zeiten steigert sich der Ertrag solcher Steuern nicht immer sicher und schnell genug. Die Ertragsteuern lassen sich zwar vorübergehend — der hier vorliegende Fall — auch wohl erhöhen, aber bei der Ungleichmäßigkeit dieser Steuern und der ganzen technischen Beschaffenheit und ökonomischen Wirkung derselben hat das viel größere Bedenken, als die Erhebung des Extrabedarfs durch neue oder zu erhöhende Einkommen- und Vermögensteuern. Statt letzterer kann unter Umständen auch wohl an Zwangsanleihen für solchen Zweck gedacht werden. Die technische Durchführung von solchen müßte ähnlich wie diejenige solcher Extrasteuern erfolgen. Hat man derartige Einrichtungen getroffen und ist dadurch die alsbaldige Flüssigmachung bedeutender Summen für die Staatscasse gesichert, dann, aber auch nur dann, ist auch die Anticipation dieser Einnahmen durch Ausgabe von Papiergeld, welches aus dem Ertrage jener Extrasteuern (oder eventuell: Zwangsanlehen) gleich wieder eingezogen werden kann, wohl zulässig, ohne daß man fürchten muß, durch eine solche Finanzmaßregel gleich dauernd in die zerrüttende Papiergeldwirthschaft zu gerathen.

S. über die ganze Frage Wagner, Fin. I. § 66 und die Polemik dagegen von Stein I. 67, die mich weder zu einer sachlichen noch formellen Aenderung meines Vorschlags veranlassen konnte. Der einfache und klare Begriff „Extrasteuer" kann für Stein gar nicht wirklich unverständlich sein.

Namentlich in unserem preußisch-deutschen Wehr- und Finanzwesen — eng zusammenhängende Dinge! — bedarf es eines solchen gut und bis ins kleinste technische Detail vorbereiteten Systems von Extrasteuern nothwendig. Hier besteht noch eine wesentliche Lücke in unseren bezüglichen Einrichtungen. Das bereits organisirte System von Naturallieferungen für Militärzwecke, besonders im Kriege, füllt diese Lücke nur erst wenig aus.

Gerade hier handelt es sich darum, die stärkere Leistungsfähigkeit des größeren Privateinkommens und des fundirten oder Renteneinkommens für Staatsnothlagen durch solche Steuern in Anspruch zu nehmen. Auch ein progressiver Steuerfuß bei der Einkommen- und der Vermögensteuer und eine höhere Besteuerung des Renteneinkommens, eventuell mittelst der zweitgenannten Steuer, ist vollends hier am Platze. In einem großen Staatsgebiet muß demgemäß aber auch die Verfassung der directen Steuern eine einheitlichere sein, als sie es bisher im Deutschen Reiche ist. Für die Steuertheorie ist diese alleinige Geeignetheit gerade der directen Einkommen- und Vermögensteuer unter allen Steuern, als finanzielles Hilfsmittel in Staatsnothlagen wie den Kriegszeiten zu dienen, noch besonders zu beachten.

VII.

Specielle Steuerlehre. II. Theil.

Aufwandsteuern (außer Zölle und Zuckersteuer).

Von

K. Fr. Schall.

§ 1. Auf dem ganzen Gebiete der Finanzwirthschaft giebt es wohl keinen Begriff, der populärer geworden wäre, als der Begriff von directen und indirecten Steuern; keine finanzwissenschaftliche Controverse ist in breiteren Schichten des Volkes discutirt worden, als die Streitfrage, ob der directen oder der indirecten Besteuerung der Vorzug gebühre, seitdem das Volk selbst in Staat und Gemeinde zur eigenen Mitwirkung bei Festsetzung der öffentl. Haushalte berufen, und ihm in dem Rechte der Steuerbewilligung eine schwer wiegende Stimme über die Art und Weise der Beschaffung der Mittel für seine Gemeinbedürfnisse eingeräumt ist. Nachdem das neu erstandene Reich mit den Communen und Einzelstaaten in den Ansprüchen an die Steuerzahler in Concurrenz getreten ist, hat sich die alte Streitfrage nachdrücklicher als je von Neuem wieder eingestellt. Sie gehört zu den brennenden Fragen der Zeit, bei der freilich die Ansichten weit auseinandergehen. Da die indirecten Steuern vermöge der Art ihrer Erhebung vom Steuerzahler weniger gefühlt werden und daher denselben weniger zur Unzufriedenheit über den Steuerdruck veranlassen, so hat sich die Praxis noch immer mit den indirecten Steuern gern befreundet.

„Der Groschen ist gleich einer Million für den, der ihn nicht hat und ihn nicht im Augenblick der Fälligkeit erschwingen kann, und der sich sagt, so und so viel kriegt dieser Beamte Gehalt, so und so viel geht auf unnöthig scheinende Ausgaben, und ich werde hier um mein bischen Geld exequirt. Solches Elend kommt von directen Steuern" [1]). Für den Staat bleibt nach dieser Auffassung die Aufgabe, den Staatsbedarf möglichst ausschließlich durch indirecte Steuern aufzubringen, mit einziger Ausnahme der directen Einkommensteuer der wirklich reichen Leute, als einer Art Anstandsteuer. Im Uebrigen sollte man die directen Steuern womöglich abschaffen, oder wenigstens den städtischen Verwaltungen überlassen [2]).

[1]) Rede des Reichskanzlers, Fürsten von Bismarck, in der Sitzung des Reichstags vom 22. November 1875.

[2]) Es ist vielleicht bemerkenswerth, daß die deutschen Finanzminister in ihren Conferenzen in Heidelberg (August 1878) und Koburg (Juli 1880) doch erheblich hinter diesem „Ideal" zurückgeblieben sind, mit ihrer Ueberzeugung (1878), „daß das System der indirecten Besteuerung in Deutschland weiter auszubilden sei zu dem Zwecke, um einerseits das Reich in den Besitz der zur vollen Deckung seiner Ausgaben erforderlichen eigenen Einnahmen zu setzen, und andererseits den Einzelstaaten die Möglichkeit zu gewähren, auf dem Gebiete der directen Staats- und Gemeindebesteuerung eine Mehrbelastung fern zu halten und gegebenen Falles die wünschenswerthen Erleichterungen ein-

Unterstützt wird diese Richtung von den Vertretern der Interessen des durch directe Steuern so vielfach belasteten Grundbesitzes, wobei man sich auf die hohe Entwicklung und Ausbildung der indirecten Steuern in anderen Staaten, namentlich Frankreich und England, zu berufen pflegt. Ebenso ausgesprochene Gegner der indirecten Steuern sind die socialdemocratischen und liberalen Parteien. Die Socialdemocraten machen den indirecten Steuern den Vorwurf, daß sie den größten Theil des Staatsaufwands den unbemittelten Classen aufbürden und eine relative Steuerüberlastung der unteren Classen herbeiführen. Die Liberalen glauben von der „unsichtbaren" Verbrauchsbesteuerung, welche die Controle des Staatshaushalts, die Prüfung der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Ausgabe als eine weniger ernste Aufgabe erscheinen lasse, eine Verkümmerung der reellen Macht der Parlamente, eine Schädigung der Freiheitsinteressen und die Gefahr einer unabwendbaren Allmacht der Staatsgewalt befürchten zu müssen.

In diesem Kampfe verschiedener Anschauungen, welche die dabei bewußt oder unbewußt mitspielenden wirthschaftlichen Interessen mit als einen Theil der „socialen Frage" erscheinen lassen [1]), wäre es doppeltes Bedürfniß, in den Lehren einer über den Parteien stehenden Wissenschaft den objectiven Maßstab zu finden, mit welchem der Werth oder Unwerth der Meinungen bemessen, berechtigte und unberechtigte Interessen unterschieden werden könnten. Leider vermag auch die Finanzwissenschaft allseitig anerkannte Resultate trotz aller über die Frage angestellten Erwägungen und Prüfungen noch nicht zu geben. Auch auf dem Boden der Finanzwissenschaft stehen sich Freund und Feind gegenüber. Aber die Gegensätze sind wesentlich gemildert durch das interesselose Streben nach objectiver Wahrheit, welches auch, wo ihm die volle Erreichung des Zieles versagt bleibt, doch immer klärend und beruhigend wirkt, und die echten Vertreter der Wissenschaft so wohlthuend unterscheidet von jenen, welche die Wissenschaft in den Dienst der Partei stellen. Zu einer unbedingten Verwerfung der directen oder der indirecten Steuern ist es in der Finanzwissenschaft in der That nie gekommen, wohl aber zu besonderer Hinneigung oder Abneigung gegen die letzteren, je nachdem man mehr die Unentbehrlichkeit der indirecten Steuern zur Deckung des immer wachsenden Staatsbedarfes, oder deren Verstöße gegen die obersten Steuerprincipien, besonders gegen die gerechte Steuervertheilung im Auge hatte.

Die liberale, in ihren Wellen Alles begrabende Hochfluth der jüngsten Vergangenheit hat mehr die Gegner der indirecten Steuern zum Wort kommen lassen; die Reaction gegen den Alles in seine Atome auflösenden Individualismus in unseren Tagen, namentlich die socialpolitische (nicht socialistische) Richtung, hat nun auch wieder die Freunde derselben wachgerufen.

Im Ganzen läßt sich die wissenschaftliche Gesammtmeinung, wie sie sich bis jetzt gebildet hat, dahin zusammenfassen: die indirecten Steuern von Gegenständen des nothwendigen Lebensbedarfes werden mit vollständiger Einstimmigkeit als ungerecht und schädlich verurtheilt. Im Uebrigen erkennt die Wissenschaft die Besteuerung nach dem Maßstabe des Einkommens auf directem Weg als die erste Forderung, die Besteuerung nach dem Maßstabe des im Aufwande für Genußmittel (opp. Verzehrungsteuern auf nothwendige Nahrungsmittel) sich kennzeichnenden Einkommens als eine mehr oder weniger berechtigte Ergänzung, die in-

---

treten zu lassen", ebenso mit ihrer Verständigung (1880), „daß die Regierungen der Bundesstaaten es übereinstimmend als ihre Aufgabe anerkennen, nach Maßgabe ihrer verfassungsmäßigen Befugnisse dahin zu wirken, daß die überwiesenen Beträge zu einer entsprechenden Ermäßigung bestehender" (nicht bloß directer) „Steuern — in denjenigen Staaten aber, wo andernfalls eine Erhöhung der letzteren eintreten würde, zur Abwendung, bezw. entsprechender Abminderung der Erhöhung verwendet werden". Th. Eilers, Beitrag zur Geschichte der Steuerreform im Reiche und in Preußen, Berlin 1881, S. 17 u. 58.

[1]) Wagner, F.W. II. § 362.

directe Erhebung der letzteren aber als bloße Unvermeidlichkeit an. Daneben tritt immer klarer die Erkenntniß auf (Stein, Wagner, Schäffle), daß keine Art der Besteuerung absolut den Vorzug vor der anderen verdiene, daß jede ihre eigenthümlichen Vorzüge und Nachtheile habe, und daß die einzelnen Steuerarten nur als Theile eines Steuersystemes zu verstehen seien, welches jedem derselben seine eigenthümliche Function zuweise [1]; wonach die indirecten Steuern durch andere Steuerarten nicht ersetzt zu werden, andere Steuerarten aber auch ihrerseits in deren Function nicht zu ersetzen vermöchten [2]).

I. Allgemeine Grundsätze.

1. Wesen der Aufwandsteuern.

1. Indirecte Steuern im Gegensatz zu directen Steuern; Idealismus und Realismus in der Finanzwissenschaft.

§ 2. Man kann die specielle Function der indirecten Steuern und ihre Aufgabe im Steuersystem unmöglich klar erkennen, wenn man nicht zuvor ihre specielle Natur erkannt hat, wie sie sich aus dem Wesen aller Besteuerung einerseits, und aus der Stellung der indirecten Steuern zu den anderen Arten der Besteuerung andererseits ergiebt, oder m. a. W. die specielle Function der indirecten Steuern ist eine Folge der Natur derselben als einer besonderen Gattung von Steuern und ist mit ihrem Wesen nothwendig gegeben. Eine Verständigung über das Wesen der indirecten Steuern ist daher unerläßlich, obwohl bei der Vieldeutigkeit der herkömmlichen Unterscheidung von directen und indirecten Steuern schon dieser erste Schritt auf dem Wege der Erkenntniß mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden ist.

Gewöhnlich versteht man unter indirecten Steuern Verbrauch- oder Consumtionsteuern, welche man als indirecte Steuern bezeichnete, weil bei dem Erhebungsmodus der finanziell wichtigsten Abgaben dieser Art, die Steuer nicht unmittelbar von demjenigen erhoben wird, der dadurch besteuert werden soll (dem Steuerträger), sondern von einer Mittelsperson (dem Steuerzahler), von welcher vorausgesetzt wird, daß sie im Stande und Willens sei, sich für die vorschußweise geleistete Zahlung durch Ueberwälzung an den eigentlichen steuerpflichtigen Consumenten schadlos zu halten [3]).

Nach der in den Einnahme-Voranschlägen (Etats) von der Praxis angewendeten Eintheilung werden nun aber den indirecten Steuern nicht nur die indirect erhobenen Verbrauchsteuern zugerechnet, sondern auch direct erhobene, wie z. B. Abgaben vom Kauf oder der Einkellerung von Wein durch Private, beim Einbringen zoll- oder accisepflichtiger Waaren für den eigenen Hausgebrauch u. s. w.; ferner direct erhobene Steuern von Gegenständen des Gebrauchsvermögens, sogen. Luxussteuern auf Hunde, Pferde, Wagen; weiter Verkehrsteuern, wie Stempelabgaben oder Accisen vom Liegenschaftsverkehr, vom Effectenverkehr, von Verträgen, durch welche vermögensrechtliche Dispositionen getroffen werden u. dgl.; endlich Licenzen, Sporteln und Taxen, welche die Finanzwissenschaft unter dem Begriffe Gebühren als eine besondere Einnahmeart aufzufassen sich gewöhnt hat, weil sie nicht ausschließlich nach der Leistungsfähigkeit des Abgabepflichtigen bemessen werden, sondern ganz oder theilweise nach der in Anspruch genommenen speciellen Gegenleistung der gemeinwirthschaftlichen Organe und daher vielfach nach ganz anderen Rücksichten zu beurtheilen sind als die eigentlichen Steuern [4]).

Es ist klar, daß die Unterscheidung von directen und indirecten Steuern je nach der

---

[1]) Stein, F.W. I. S. 457; Wagner, F.W. II. § 430; Schäffle, St.Polit. S. 70.
[2]) Schäffle, St.Polit. S. 199 ff.
[3]) Wagner, F.W. II. § 331 u. 338; Rau, III. § 293.
[4]) Wagner, F.W. I. § 136—147.

directen oder indirecten Erfassung des Steuersubjects (i. S. von Passiv-Steuersubject, Steuerpflichtiger) und die in den Etats übliche Eintheilung der verschiedenen Auflagen sehr weit davon entfernt sind, sich gegenseitig zu decken. Gleichwohl hat es nicht an Versuchen gefehlt, die Identität der wissenschaftlichen Unterscheidung von directen und indirecten Steuern mit der in der Praxis üblichen Eintheilung der Abgabenarten festzuhalten. Nur muß dann natürlich die Unterscheidungsgrundlage, das Entheilungsprincip anders gewählt werden.

So hat J. G. Hoffmann gemeint, der Unterschied zwischen directen und indirecten Steuern erscheine sehr klar, wenn Steuern auf dem Besitz directe, auf Handlungen indirecte genannt werden[1]). Die Eintheilung der Steuern in directe und indirecte ist damit allerdings der üblichen Unterscheidung in den Etats bedeutend näher gerückt worden. Zur völligen Uebereinstimmung der beiderlei Eintheilungen fehlte immer noch Einiges, namentlich hat Hoffmann die von der Praxis unter den indirecten Steuern aufgeführten Luxussteuern auf Hunde, Pferde, Wagen als Besitzsteuern von seinem Standpuncte aus folgerichtig zu den directen Steuern gerechnet.

Der von Hoffmann betretene Weg ist inzwischen von Anderen nicht wesentlich weiter verfolgt worden. Erst in neuster Zeit hat Schäffle, in übrigens durchaus selbständiger und geistvoller Weise den Hoffmann'schen Versuch, Wissenschaft und Praxis hinsichtlich der Eintheilung der Steuern in directe und indirecte in Uebereinstimmung zu bringen, wieder aufgenommen, indem er den zwischen beiden bestehenden Unterschied auf den Unterschied in der „Methode der Einsteuerung" zurückführt[2]). Nach ihm sind zwei Methoden der Einsteuerung möglich und unerläßlich: „Der Staat geht theils direct auf die Steuerquellen los und ermittelt sie selbst, indem er sämmtliche Vermögen und Einkommen, sämmtliche Vermögenshauptbestände und Einkommenshauptarten nach ihrem Bestande während der laufenden Steuerperiode bei allen Steuersubjecten aufsucht, bemißt und belastet. Anderntheils ermittelt der Staat den Vermögen- und Einkommenstand der Steuersubjecte gar nicht, er erfaßt die Steuerquelle nur mittelbar in der lebendigen Bewegung des Entstehens und der Verwendung einzelner Theile des Vermögens und Einkommens, meist nicht einmal bei dem Steuerträger selbst, sondern bei einem dritten formellen Steuersubjecte, beim Rechtsvorgänger oder Rechtsnachfolger des Steuerträgers." Die directen Steuern erfassen die Steuerquellen (Vermögen und Einkommen) selbst in ihrem „Bestande und Stande", die indirecten Steuern nun „mittelbar in ihrer Bewegung, in der Aktualität der Entstehungsvorgänge und der Verwendungsfolgen"[3]). Die unmittelbare Erfassung der Steuerquellen führt zur „Allgemeinbesteuerung" nach der Durchschnittsteuerkraft, die mittelbare ist ihrem eigensten Wesen nach „Specialbesteuerung" nach der concreten wirklichen, individuellen, zeitweiligen Steuerkraft[4]).

Das Eigenthümliche und Charakteristische der Schäffle'schen Unterscheidung von directen und indirecten Steuern liegt in der Combination der Hoffmann'schen Unterscheidung zwischen Steuern von Besitz und von Handlungen mit jener anderen Unterscheidung, welche vielfach neben der o. a. Eintheilung der Steuern je nach der directen oder indirecten Erfassung des Steuersubjects herläuft, aber keineswegs identisch mit dieser ist, nemlich mit der Unterscheidung nach der directen oder indirecten Erfassung der Steuerquelle, oder nach der „Methode der Einsteuerung". Es ist nemlich herrschende Annahme, daß die Steuern dem Einkommen, sei es nun im Sinne von Reinertrag oder i. S. von Reingewinn, zu entnehmen und nach dem Einkommen zu bemessen seien. „Quelle und Maßstab der Abgaben ist das Einkommen"[5]). „Die anerkannte Unthunlichkeit einer Erfassung aller Arten von Einkommen, und die einer

[1]) J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, Berlin 1840, S. 71.
[2]) Schäffle, St.Polit. S. 58.
[3]) Schäffle, l. c. S. 60.
[4]) Schäffle, l. c. S. 63.
[5]) v. Jakob, F.W., Halle 1837, §. 227.

vollständigen Erfassung einer jeden Art von solchem durch directe Steuern, und die Unmöglichkeit einer vollständigen Deckung des so hoch gesteigerten Staatsaufwandes durch dergleichen allein haben zur Ausbildung eines Systemes geführt, welches diese letztere zum Theil durch solche Abgaben bewirkt, die auf den Gebrauch und Verbrauch bestimmter Objecte gelegt sind, deren wirklicher Gebrauch und Genuß als Anzeige des Vorhandenseins eines entsprechenden Einkommens betrachtet wird" [1]).

Eine ähnliche Begründung der indirecten Steuern findet sich schon bei Adam Smith [2]), und auch Rau findet, wofern man „auf die Art und Weise, wie die Steuern der Beitragsfähigkeit der Bürger angepaßt werden können" (Einsteuerungsmethode) sieht, zwei verschiedene Wege: „1) Man kann die Steuerfähigkeit jedes Einzelnen erforschen und ihm danach eine gewisse Steuerlast zutheilen (Schatzungen). 2) Man kann von gewissen Verwendungen auf die Größe des Vermögens schließen und daher die Steuern an die Ausgaben des Steuerpflichtigen anlehnen (Aufwandsteuern [3]).

Es ist gewiß nur eine Variation desselben Gedankens, wenn auch Stein die Besteuerung der Unterhaltsmittel der arbeitenden Kraft als die indirecte Besteuerung des Einkommens, soweit es aus der Arbeit fließt, bezeichnet [4]). Ganz in diesem Sinne nennt denn auch Schäffle [5]) diejenige Methode der Einsteuerung die indirecte, „welche die Steuerquellen selbst gar nicht ermittelt, sondern Thatsachen [6]), welche auf die Steuerkraft einen Schluß zulassen, zu Steuerobjecten macht, um durch die Steuersubjecte selbst die Steuerlast mit der wirklichen Leistungsfähigkeit ins Gleichgewicht setzen zu lassen".

Der Versuch Schäffles darf als ein vollkommen gelungener betrachtet werden, sofern seine Definition der indirecten Steuern alle die Abgabenarten darunter zu begreifen gestattet, welche die Praxis zu den indirecten Steuern zu zählen sich gewöhnt hat. Und doch bleiben einige Bedenken. Ist es zulässig, Gebühren, wie es von der Praxis geschieht, als indirecte Steuern aufzufassen, und zwar nicht bloß die als Steuern wirklich erkannten Stempel, Accisen und andere verkehrsteuerartige Abgaben, sondern, wie Schäffle will, auch Regiminaltaxen, Verwaltungsgebühren, Licenzen, Gerichtsgebühren ꝛc.? Ist wirklich der Unterschied zwischen Leistungen nach der Leistungsfähigkeit und Leistungen nach der Gegenleistung, wie ihn die neuere Richtung der Finanzwissenschaft immer schärfer entwickelt hat, gegenstandslos? [7]) Ist es nicht besser, darauf zu verzichten, die Eintheilung der Practiker, die sich an die weniger vollkommene wissenschaftliche Erforschung der Natur der verschiedenen Abgabenarten angeschlossen hat, nunmehr nachträglich wieder mit Preisgebung entschiedener wissenschaftlicher Fortschritte zu rechtfertigen? Auch die eigenthümliche Natur der Verkehrsteuern, welche allerdings zum Theil als Aufwandsteuern fungiren, wie Zölle, Octroi, Wein- ꝛc., Accisen, zum Theil aber als Erwerbsteuern anzusehen sind [8]), dürfte bei der unterschiedslosen Ver-

---

[1]) v. Malchus, Handbuch der F.W. 1830, § 60.

[2]) Weath of Nations, übersetzt von Ascher, Stuttgart 1861, S. 399. „Die Unmöglichkeit, ein Volk mittelst einer Kopfsteuer im Verhältniß zu seiner Einnahme zu besteuern, scheint zu der Erfindung von Auflagen auf Verzehrungsgegenstände geführt zu haben. Weiß der Staat nicht, wie er das Einkommen seiner Unterthanen direct und im richtigen Verhältniß besteuern soll, so versucht er es mittelbar durch Besteuerung der Ausgaben zu thun, in der Voraussetzung, daß diese dem Einkommen in der Regel entsprechen."

[3]) Rau III. § 292.

[4]) „Ich suche in der Besteuerung der materiellen Bedingungen der arbeitenden Thätigkeit das Einkommen aus der letzteren zu treffen, und deshalb nenne ich diese allein mögliche Besteuerung der Arbeit eine indirecte Steuer." Stein, F.W. II. S. 172.

[5]) Schäffle, St.Polit. S. 59.

[6]) „Handlungen" nach Hoffmann.

[7]) Wagner, F.W. I. § 137, insbes. Anm. 4 u. II. S. 3. die dem I. Cap. „Die Gebühren" vorausgeschickte Anm. 1.

[8]) Wagner, F.W. II. 467—472 „Die Besteuerung einzelner Erwerbsacte" und § 473—484. „Die Besteuerung des Erwerbs durch Anfall und durch Werthzuwachs".

mengung mit den indirecten Steuern ebenfalls nicht zu ihrem vollen Rechte gelangen. Ueberhaupt aber sind der Eintheilung der Steuern in directe und indirecte nach der Einsteuerungsmethode gewichtige principielle Bedenken entgegenzusetzen. Denn diese Eintheilung geht von der Voraussetzung aus, daß alle Auflagen nur das Einkommen oder den Ertrag mit Schonung des Stammvermögens treffen, und daher auch in erster Linie nach dem Einkommen, Ertrag bemessen werden sollen. Das ist schließlich auch der Grund, warum in der Praxis den Einkommen- oder Ertragsteuern alle anderen Auflagen als indirecte Steuern gegenübergestellt werden. Man hat darin einen gewissen Idealismus in der Besteuerung zu erkennen. Aber hat denn jemand Gewißheit darüber, daß alle directen Steuern in diesem Sinne, auch wenn sie nach dem Einkommen oder dem Ertrage bemessen sind, wirklich nur das Einkommen, den Reinertrag treffen und das Stammvermögen frei lassen?[1]) Wie häufig ist der Fall bei hohen Besoldung- und Capitalsteuern, daß Beamte, daß Erwerbsunfähige, daß Wittwen und Waisen vom Stammvermögen zehren und dasselbe allmälig aufbrauchen! Dasselbe läßt sich von allen übrigen directen Steuern, der allgemeinen Einkommensteuer so gut wie von den Ertragsteuern vom Grund und Boden, von Gebäuden und von Gewerben sagen. Wie unsicher muß jeder Calcül in der Richtung der Wirkung einer Steuer auf das Stammvermögen sein bei der Verschiedenheit der zahllosen, dieselbe bedingenden Verhältnisse und bei der Unberechenbarkeit der Folgen des Ueberwälzungsprocesses. Eine und dieselbe Steuer, gleichviel ob direct oder indirect, kann in einem Falle das Stammvermögen schonen, im anderen Falle angreifen. Letzteres läßt sich zum Voraus und allgemein weder berechnen noch verhüten[2]). Entscheidend ist hierfür jedenfalls nicht die Einsteuerungsmethode für die eine oder andere Steuerart, sondern schließlich die Gesammtsteuerlast, welche jemand an Steuern jeder Art für Reich, Staat und Gemeinde zu tragen hat, und seine Stellung im gegenseitigen Kampfe der Steuerüberwälzung, dieser eigenthümlichen Form, welche der Concurrenzkampf ums Dasein auf dem Gebiete der Besteuerung annimmt.

Es ist daher wohl räthlicher und förderlicher, dem herrschenden Idealismus in Wissenschaft und Praxis einen gewissen Realismus gegenüberzustellen, welcher statt von dem, was Quelle und Maßstab der Besteuerung sein soll, davon seinen Ausgang nimmt, was thatsächlich Quelle der Besteuerung ist.

2. Aufwandsteuern im Gegensatz zu Erwerbsteuern.

§ 3. Die Lehre vom Einkommen als Grundlage der Steuertheorie. Da man sich an die Auffassung gewöhnt hat, alle Abgaben, insbes. die Steuern, welche die gemeinwirthschaftlichen Organe (Reich, Staat, Gemeinde 2c.) für ihre Zwecke erheben, à fonds perdus zu rechnen, so hat sich die Finanzwissenschaft von jeher große Mühe gegeben, die Grenze zu finden, bis zu welcher der öffentliche Bedarf den Volkswohlstand in Anspruch nehmen darf, ohne ihn zu erschöpfen. Es lag nahe, daß man dabei in erster Linie auf die Ueberschüsse kam, welche die Wirthschaft eines Volkes in dem Werth der neu hervorgebrachten Güter über den Werth der hierfür verbrauchten Güter innerhalb einer Productionsperiode abwerfen kann und unter gewissen Umständen auch abwirft. Es ist ganz in diesem Sinne,

---

[1]) Ricardo, Grundgesetz der Volkswirthschaft und Besteuerung, übersetzt von Baumstark, 1837, S. 145. „Wenn ich von meinem Einkommen von 1000 £ jährlich eine Steuer von 100 £ bezahlen muß, so ist sie wirklich eine Steuer von meinem Einkommen, wenn ich mich mit der Ausgabe des Restes von 900 £ begnüge; aber sie wird eine Capitalsteuer sein, wenn ich fortfahre, 1000 £ auszugeben."

[2]) Mill, Grundsätze der polit. Oekonomie, übersetzt von Soetbeer, 1864, V. Buch, 2. Cap. § 7, S. 610: „Daß die Besteuerung ganz auf das Einkommen und gar nicht auf das Capital falle, liegt nicht in der Macht irgend eines Systems fiscalischer Anordnungen." Vgl. hierzu auch Schmoller, die Lehre vom Einkommen 2c. Z. f. St.W. 19. S. 32 f.

wenn Ricardo[1]) von einem Volke sagt: „Sein Vermögen, seine Flotte und Heere und alle Arten von nicht hervorbringender Arbeit zu erhalten, muß im Verhältniß stehen zu seinem reinen, nicht zu seinem rohen Einkommen."

Natürlich hängt dabei Alles von den Grundsätzen über die Berechnung dieser Ueberschüsse und über die Festsetzung des Hauptfactors derselben, der Productionskosten, ab, ob und wie viel von dem Werth der in jeder Periode neu hervorgebrachten Güter für die gemeinwirthschaftlichen Organe übrig bleibt. Aber darin, daß das für Zwecke der Production verbrauchte Capital vor Allem dem Capitalvermögen eines Volkes wieder ersetzt, daher bei der Ueberschußberechnung als Subtractionsposten der Besteuerung entzogen werden müsse, ist Alles einverstanden. Denn „ein öfteres oder vollends ein beständiges Zurückgreifen auf das Nationalcapital (d. h. des werbenden Vorraths an sachlichen Productionsmitteln) würde sich wegen der eintretenden Verminderung des letzteren bald von selbst verbieten. — „Die Schonung des Vermögens und Capitals, das Verdict gegen (eigentliche) Vermögen- und Capitalsteuern ist denn doch auch ein allgemeiner richtiger und hochwichtiger Satz der neueren Steuertheorie — und ein Postulat der rationellen Praxis seit der Entwicklung der Wissenschaft der politischen Oekonomie und der Erkenntniß der Function des Capitals in der Volkswirthschaft, speciell im Productionsproceß" (Wagner[2]). Ob aber außer dem Capitalverbrauch zum Zwecke der Berechnung der steuerbaren Ueberschüsse auch der für die Production und während derselben consumirte Theil des Gebrauchsvermögens, d. h. ein entsprechender Werth für den Verbrauch und die Vernutzung von Nahrungsmitteln, Kleidung, Mobiliar 2c.[3]) in Abzug gebracht werden soll, darüber sind von der Wissenschaft schon heiße Schlachten geschlagen worden. Soll nur der nothwendige Lebensunterhalt der Bevölkerung, oder soll auch der standesgemäße Lebensunterhalt von der Steuer frei gelassen werden? Was ist steuerbares Einkommen, nur die capitalbildenden (d. h. capitalisir- bez. thesaurirbaren) Ueberschüsse, der Reingewinn, oder auch das den nothwendigen Lebensbedarf übersteigende freie Einkommen, oder das gesammte Einkommen, welches ohne Schmälerung des Nationalcapitals für körperliche und geistige Bedürfnisse aller Art verzehrt werden kann?

Auf der einen Seite steht die ältere englisch-deutsche Einkommenslehre, welche sich mit sachlich unerheblichen Modificationen an Ricardo anschließt, welcher den Satz aufstellt: „Das ganze Erzeugniß des Bodens und der Arbeit eines jeden Landes zerfällt in 3 Theile: einer davon ist für Arbeitslohn, ein anderer für (Capital-)Gewinnste und der andere für die (Grund-)Rente bestimmt. Bloß von den beiden letzteren können Abzüge für Abgaben oder Ersparnisse gemacht werden; der erstere macht immer, wenn er mäßig ist, die nothwendigen Hervorbringungsauslagen aus"[4]).

Auf der anderen Seite steht die neuere Richtung der deutschen Finanzwissenschaft; sie bekämpft eine Beschränkung der Besteuerung auf den Reingewinn und auf das freie Einkommen als Ausfluß eines engherzigen Individualismus, der sich von den Anschauungen des privaten Unternehmers zu einer höheren organischen Staatsauffassung nicht zu erheben vermöge und verwirft eine solche Beschränkung, da sie bei stationären Zuständen und in Zeiten

[1]) Ricardo, l. c.

[2]) Wagner, F.W. II. § 370.

[3]) Ueber die Begriffe Vermögen, Capital- und Gebrauchsvermögen, welch letzteres das Verbrauchs- und das Nutzvermögen umfaßt, vgl. Wagner, G. § 27.

[4]) Ricardo, l. c.; F. Schön, Grundsätze der Finanz, Breslau 1832, S. 57; Rau III. § 258 u. A. Nicht auf den Reingewinn, aber auf das freie Einkommen i. S. vom Ueberschuß des Einkommens über den nothwendigen Lebensbedarf wird die Besteuerung beschränkt von v. Hock, die öffentlichen Abgaben und Schulden, Stuttgart 1863, S. 30. Hierher gehört wohl auch Stein mit seiner Definition: „Der wirthschaftliche und damit dann auch rechtliche Begriff der Steuer ist daher die Zuerkennung desjenigen Theils der individuellen Capitalbildung (Voraussetzung: zum mindesten freies Einkommen), den der Staat als Bedingung und zugleich als Ergebniß seiner gesammten Thätigkeit, seiner Verwaltung von dem Einzelnen sich erstatten läßt." F.W. I, S. 432.

wirthschaftlichen Rückganges für die von den gemeinwirthschaftlichen Organen zu befriedigenden Bedürfnisse nichts übrig lasse. „Es wäre denkbar, daß die Cultur eines bereits zu hohem Capitalreichthum gelangten Volkes, welches diesen nur noch reproductiv zu erhalten, nicht mehr capitalisirend zu vermehren, also keine Ueberschüsse zu erzeugen braucht, bei gleichzeitigem Versiegen der Steuerkraft in höchster Blüthe stünde" [1]). Namentlich werde kein steuerbares Reineinkommen erscheinen, wenn das Volksvermögen von einer Einkommensperiode zur anderen im Rückgang begriffen ist [2]); bei einzelnen Classen, namentlich den steuerfähigsten höchsten, welche nicht mehr capitalisiren, und den steuerergiebigsten unteren und mittleren Classen, welche in ihrem Einkommen wenig oder nichts über den nothwendigen und standesmäßigen Unterhaltsbedarf hinaus beziehen, würde jener Uebelstand selbst dann hervortreten, wenn das Volksvermögen im Allgemeinen in Zunahme begriffen ist. In ihrer wirklichen Durchführung würde eine ausschließliche Besteuerung der capitalisirbaren Ueberschüsse höchst ungerecht wirken, denn sie treffe nur die erwerbenden und sparenden Classen „als eine besondere Auflage für ihre Tugenden der Betriebsamkeit und der Entsagung" (Schäffle l. c.).

Aber auch diese neuere Richtung ist im großen Ganzen dabei stehen geblieben, daß das Nationalcapital nicht angegriffen werden dürfe, und hat demgemäß als „normale volkswirthschaftliche Steuerquelle das Volks- oder Nationaleinkommen" bezeichnet, wie es sich über Abzug des Capitalverbrauchs, „nach Abzug bloß der natürlichen oder volkswirthschaftlichen Kosten vom Rohertrag" (dem neu producirten Güter- oder Werthbetrag) jeder Productionsperiode ergiebt (Wagner [3]). Als Steuerquelle ist damit das Einkommen im Sinne der Theorie von Hermann bezeichnet, welches außer dem eigentlichen capitalisirbaren Reingewinn auch den standesmäßigen Unterhalt und selbst den Nothbedarf eines Volkes umfaßt, oder was damit identisch ist, das freie Einkommen und das nothwendige Einkommen, gleichviel ob es in den im Tauschverkehr erscheinenden Reinerträgen oder in persönlichen Nutzungen (eines eigenen Hauses, Gartens, eigener Pferde, Wagen 2c.) oder selbst nur in dem Genusse der Möglichkeit einer solchen Benutzung liegt [4]).

§ 4. Die Grenze für die Besteuerung und der öffentliche Bedarf. Wenn man das Wesen der Aufwandsbesteuerung wie der Besteuerung überhaupt erkennen will, so darf man an der Analyse des Einkommens, „in deren Angeln die ganze Steuertheorie läuft" (Schäffle), nicht vorübergehen, ohne Stellung in dieser Frage genommen zu haben. Und hier ist vor Allem anzuerkennen, daß die neuere Richtung der Finanzwissenschaft der höheren Auffassung der Aufgabe der gemeinwirthschaftlichen Organe gerecht zu werden und den practischen Bedürfnissen des Staatslebens Rechnung zu tragen bestrebt ist. Es ist wahr, bei Reduction der vom Werth der neu hervorgebrachten Güter zu machenden Abzüge auf den Capitalverbrauch wird wohl stets ein steuerbares Einkommen übrig bleiben.

Aber was gegen die dermalen herrschende Lehre einzuwenden ist, ist zunächst eine gewisse unklare Halbheit. Es ist zum mindesten nicht consequent, wenn man den steuerfreien Abzug auf denjenigen des Capitalverbrauchs beschränkt, also denjenigen des nothwendigen

---

[1]) Schäffle, Mensch und Gut 2c. Deutsche Vierteljahrsschrift, 4. Heft, S. 265.

[2]) Man denke an die ungeheuren Verluste, welche Börsen- und andere Krisen dem Vermögen in breiten Volksschichten beibringen.

[3]) Wagner, F.W. II. § 370 u. 381. Derselbe läßt jedoch eine reelle Besteuerung des Volksvermögens für große Staatsnothlagen zu, unterscheidet aber zwischen Volksvermögen und Einzelvermögen, indem eine reelle Besteuerung des letzteren nicht nothwendig auch eine Verminderung des Volksvermögens bewirke, sondern bei Verwendung für staatswirthschaftliche Capitalanlagen (Bauten, Meliorationen, Retablissement 2c.) oder zur Erleichterung und Verbesserung der Lage der unteren Classen nur eine veränderte Vertheilung des Nationalvermögens herbeiführe. Ibid. § 371 u. 373. Damit entzieht sich W. thatsächlich den Beengungen der strengen Einkommensteuertheorie.

[4]) v. Hermann, staatswirthschaftliche Untersuchungen, München 1870, S. 582 ff., insbes. Schmoller, die Lehre vom Einkommen 2c. Z. f. St. 19, S. 20, 52 u. 53.

Lebensunterhalts theoretisch verweigert, thatsächlich und practisch aber doch ein „steuerfreies Existenzminimum" verlangt, und von hier aus namentlich die unbedingte Verwerflichkeit der indirecten Steuern von nothwendigen Lebensmitteln folgert [1]).

Eine Eigenthümlichkeit der Hermann'schen Einkommensteuertheorie liegt ferner auch darin, daß sie die ältere Reingewinnbesteuerung als „Ueberschußbesteuerung" bekämpft und gegen die Bezeichnung des von ihr der Besteuerung zu Grund gelegten Einkommens als Reineinkommen entschieden Protest einlegt [2]), obwohl kein Zweifel darüber bestehen kann, daß das, was sie als Steuerquelle und als Einkommen bezeichnet, thatsächlich eben doch auch nur ein Ueberschuß ist. Ob man die der Besteuerung entzogenen Abzüge enger oder weiter faßt, solange man Abzüge macht und wäre es auch nur für den Capitalverbrauch, solange steht man principiell und grundsätzlich auf demselben Boden mit der Ueberschußbesteuerung.

Entscheidend für die Frage, ob und welche Abzüge vom Rohertrag der Besteuerung zu entziehen sind, ist die Auffassung über die Stellung und Aufgabe der gemeinwirthschaftlichen Organe im wirthschaftlichen Gesammtleben. Es kommt darauf an, ob man in dem durch die Besteuerung ermöglichten Aufwand dieser Organe unproductive, gewissermaßen zum Fenster hinausgeworfene Ausgaben erblickt, oder ob man in den Leistungen von Reich, Staat und Gemeinde einen selbständigen Gegenwerth für jenen Aufwand erkennt.

Sieht man in dem Verbrauche der gemeinwirthschaftlichen Organe nur den Aufwand, nur die Werthvernichtung, dann sind die Anhänger der Ricardo'schen Reineinkommenslehre im Recht, dann ist die Besteuerung in der That auf die capitalisirbaren Ueberschüsse zu beschränken. Es wäre in diesem Falle eine unhaltbare Halbheit, nur das Capitalvermögen zu schonen, das Gebrauchsvermögen aber preiszugeben, da man lediglich keine Sicherheit dafür hätte, daß das durch die Besteuerung verminderte Gebrauchsvermögen, soweit es für den nothwendigen und standesmäßigen Lebensunterhalt nöthig ist, sich nicht auf Kosten des Nationalcapitals ergänzen würde. Das Bedürfniß, zu leben und standesgemäß zu leben, pflegt Opfer am Vermögensstamm nicht allzu schwer zu nehmen. Hat man aber in den Leistungen der gemeinwirthschaftlichen Organe wirkliche wirthschaftliche Güter erkannt, welche als Gemeingüter zur Befriedigung der Gemeinbedürfnisse eines Volkes dienen, ganz so wie die privatwirthschaftlichen Güter zur Befriedigung der Bedürfnisse des individuellen Einzellebens, so muß man auch anerkennen, daß zu dem sonstigen Einkommen eines Volkes stets auch die von Gemeinde, Staat ꝛc. neu erzeugten Gemeingüter hinzutreten [3]), und es ist klar, daß der durch Steuern hierfür zu bestreitende Aufwand Nichts ist, als der von der Gesammtheit aller Einzelnen auf ihr Vermögen unmittelbar übernommene Theil der Productionskosten für diese Gemeingüter. Dann giebt es aber keine Grenze für die Besteuerung an dem vorhandenen Capitalvermögen eines Volkes; dann entscheidet für die Größe der Besteuerung ausschließlich die Dringlichkeit der Gemeinbedürfnisse im Verhältniß zu den übrigen Bedürfnissen eines Volkes und die Größe des für ihre Befriedigung zu machenden Aufwandes.

Und von hier aus ergiebt sich dann leicht die Erkenntniß, daß die Verwendung des im Verlaufe des Reproductionsprocesses immer wieder von Neuem roh einkommenden Vermögens theils Verbrauch für den Unterhalt der an der Wirthschaft eines Volkes betheiligten Einzelpersonen — Transsubstantiirung [4]) unpersönlicher Güter in persönliche Fähigkeiten und

[1]) Diese Inconsequenz wird schon von Hermann gerügt a. a. O. S. 595; Wagner sucht die Steuerfreiheit des sogen. Existenzminimums, „wenn sie nur durchführbar wäre", vom socialpolitischen Standpunct aus vom Princip der Besteuerung nach der wirklichen Leistungsfähigkeit abzuleiten. Aber wenn diese durch die Größe des Einkommens angezeigt würde, so könnte für ein kleines Einkommen nur eine entsprechend kleine Besteuerung gefordert werden, aber keine völlige Steuerfreiheit.

[2]) Schmoller, a. a. O. S. 36, 44, u. S. 22.

[3]) Hermann, l. c. S. 588.

[4]) Schäffle, L., 2. A., § 3; S. 13, 3. A., § 4.

Kräfte —, theils Verbrauch für die Gemeinwirthschaften — Verwandlung in Gemeingüter — ist, soweit das roh eingekommene Vermögen nicht dem Nationalcapital oder dem Gebrauchs- insbes. Nutzvermögen zur Ergänzung oder Vermehrung zugeführt wird.

Für diesen ganzen Proceß der Reproduction gilt aber nur das allgemeine ökonomische Gesetz, daß mit möglichst geringen Opfern ein möglichst hoher Nutzen erreicht werden soll.

Die Forderung, daß die Steuerlast nicht die Ursache einer Verarmung des Volkes werden soll, ist unter allen Umständen aufrecht zu erhalten. Aber die Garantie gegen die Verarmung liegt nicht in einer thatsächlich doch unmöglichen Intacthaltung des einmal erworbenen Volksvermögens, von welchem ein Theil doch immer wieder für den Unterhalt der Volksangehörigen und für ihre privaten, socialen und staatlichen Existenzbedingungen zu verbrauchen ist. Der Schutz gegen eine Verarmung des Volkes ist vielmehr darin zu suchen, daß die Leistungen des Staats und der gemeinwirthschaftlichen Organe überhaupt, in welchen die neuere Volkswirthschaftslehre wirthschaftliche Güter, wenn auch gemeinwirthschaftliche Güter erkannt hat, den hierfür gebrachten Vermögensopfern im Werthe zum mindesten gleich kommen und dem Volke, wie die privatwirthschaftliche Consumtion und mit dieser, immer von Neuem wieder die Kraft geben, die verbrauchten Güter zu reproduciren.

An die Stelle des Volksreineinkommens als normaler volkswirthschaftlicher Steuerquelle setzen wir daher das reale Roheinkommen. Das Reineinkommen eines Volkes ist eine wissenschaftliche Abstraction. Das roh einkommende Vermögen ist Realität. Mit abstracten Begriffen zahlt man keine Steuern, dazu bedarf es reeller Mittel, welche eben nur dem roh einkommenden Vermögen entnommen werden können [1]. „Nur das Roheinkommen ist etwas Reales; nur aus ihm wird gelebt, erworben und genossen" (Schäffle).

§ 5. **Steuerquelle** ist nun aber nicht das roh einkommende Vermögen eines Volkes überhaupt, sondern dem Begriffe der Steuer gemäß nur der in der Gütererzeugung der besteuerten Einzelwirthschaften einkommende Theil desselben. Das Vermögen der Einzelwirthschaften, aus welchem alle Steuer zu schöpfen ist, ist ebensowenig wie das gesammte Volksvermögen eine constante, ruhende Größe. In Wahrheit befindet sich dieses Vermögen in fortwährender Bewegung. Abgesehen von der Bewegung des Vermögens von einer Hand

---

[1] Als reale Voraussetzung der Besteuerung ist das Roheinkommen schon von **Schäffle** erkannt worden in dem in manchen Beziehungen immer noch zu wenig beachteten, auch für die Finanzwissenschaft wahrhaft Bahn brechenden Aufsatze „Mensch und Gut in der Volkswirthschaft ꝛc." Deutsche Vierteljahrsschrift 1861, 4. Heft, S. 275 ff. **Schmoller's** Entgegnung in der mehrfach allegirten Lehre vom Einkommen ꝛc. Z. f. St. 19, S. 1. ff. will das Hermann'sche Einkommen nicht als Quelle, sondern eigentlich nur als „Maßstab für die Steuervertheilung" festhalten, übrigens mit wesentlichen Modificationen seines Princips und ohne strenge Consequenz. **Schäffle** selber hat neuerdings in consequenter Weiterentwicklung seiner Lehre in seiner „Steuerpolitik" für die Größe des Staatsbedarfs „das Princip der verhältnißmäßigen Deckung sowohl der staatlichen als der nichtstaatlichen Bedarfe" aufgestellt (l. c. S. 16) und damit im Wesentlichen übereinstimmend mit der Entwicklung im Texte die Grenze für die Besteuerung in der Rangordnung der Bedürfnisse eines Volkes gefunden. Aber diese Grenze ist streng genommen kein „Princip", keine Norm, — sondern eine Thatsache. Eine Norm ist nur als Norm für die Art und Weise der künftigen Verwendung der Mittel denkbar, welche nach der thatsächlichen Rangordnung der Bedürfnisse dem nichtstaatlichen Bedarf entzogen werden und kann nur in dem allgemeinen wirthschaftlichen Gesetze der Erreichung maximalen Nutzens mit minimalen Opfern liegen. Damit hört man dann aber auf, die Besteuerung zu dem früher erworbenen Vermögenstamm, zu der Vergangenheit in Bezug zu setzen; damit tritt das Verhältniß der Besteuerung zu den durch dieselbe ermöglichten Staatsleistungen und deren Bedeutung für die zukünftige Reproduction des Volksvermögens als ausschließlich maßgebend in den Vordergrund. Dem entspricht auch der wirkliche Hergang bei allen Steuerbewilligungen. Der Schwerpunct fällt hier stets auf die der Steuerbewilligung vorausgegangene Ausgabenbewilligung, bei welcher nach der Rangordnung der Bedürfnisse der für die Steuerbewilligung maßgebende Staatsbedarf festgesetzt wird, ohne Rücksicht auf den früher vorhandenen Vermögenstamm, vielmehr ausschließlich unter Abwägung des Werths der Befriedigung der öffentlichen Bedürfnisse für das Gemeinwohl (die Nützlichkeit der Ausgaben) und unter Prüfung des für die entsprechenden Leistungen der gemeinwirthschaftlichen Organe nothwendig zu machenden Aufwands (die Nothwendigkeit der Ausgaben).

in die andere, von der Bewegung in verkehrsrechtlicher Beziehung, auf welche wir später Gelegenheit zurückzukommen haben werden, läßt sich eine stetige Bewegung der wirthschaftlichen Güter, deren Inbegriff das Vermögen ist, auch nach der technisch-ökonomischen Seite hin beobachten. Die wirthschaftlichen Güter werden durch wirthschaftliche Thätigkeit erworben, um zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse materieller und geistiger Art verwendet zu werden.

Je nachdem die Besteuerung an den Proceß des Erwerbs oder der Gewinnung der einkommenden Güter anknüpft, oder aber an den Proceß der Verwendung oder Benutzung derselben, unterscheidet man Erwerb- und Verwendungsteuern[1]). Die Verwendungsteuern heißt man Consumtion-, Gebrauch- bez. Verbrauch- und Nutzungsteuern, sofern die Verwendung der wirthschaftlichen Güter in der Consumtion, in der Werthszerstörung bez. Vernutzung zum Zwecke der Befriedigung menschlicher Bedürfnisse besteht. Als Aufwandsteuern erscheinen sie, sofern die in der Verwendung der wirthschaftlichen Güter liegende Werthszerstörung als Aufwand für die Reproduction des Vermögens und für die Neugewinnung wirthschaftlicher Güter durch die aus der Consumtion ihre Ernährung ziehende menschliche Arbeitskraft aufgefaßt wird.

An der Stelle der zwar populären, aber vieldeutigen Unterscheidung von directen und indirecten Steuern nehmen wir unseren Ausgangspunct von der Eintheilung der Steuern in Erwerb- und Verwendung- oder Aufwandsteuern, welche sich ergiebt, wenn man die zeitliche Erfassung der Steuerquelle im Verlaufe des technisch-ökonomischen Processes der Güterbewegung in der Einzelwirthschaft als Eintheilungsprincip zu Grunde legt.

3. Verhältniß der Aufwandsteuern zu anderen Steuerarten. Wesen der Aufwandsteuern.

Wagner, F.W. II. § 332—338.

§ 6. Aufwandsteuern und ihr Verhältniß zu Personal- und Realsteuern. Will man das Wesen der Aufwandsteuern genauer erfassen, so ist es nöthig, auch deren Verhältniß zu den übrigen Steuerarten in Betracht zu ziehen, welche sich aus der Unterscheidung der Steuern nach den wichtigeren sonstigen Eintheilungsprincipien ergeben. Dabei haben wir vorauszuschicken, daß es eine Eintheilung der Steuern nach verschiedenen Steuerquellen[2]) für uns nicht gibt, da wir in Wahrheit nur eine einzige Steuerquelle kennen, nemlich das roh einkommende Vermögen der Einzelwirthschaften.

Dagegen gehört die Eintheilung der Steuern nach der Bemessungsgrundlage[3]) zu den wichtigsten Unterscheidungsprincipien für die Ableitung verschiedener Steuerarten. Wir sehen dabei von dem ab, was nach idealistischer Auffassung Bemessungsgrundlage aller Steuern sein soll und was die herrschende Lehre in ihrem Einkommensbegriff ebenfalls gefunden haben will, sofern sie in dem Einkommen nicht bloß die Quelle, sondern auch den ausschließlichen Maßstab der Besteuerung sieht. Wir sind der Ansicht, daß die Begriffe Bemessungsgrundlage und Vertheilungsmaßstab der Steuern unrichtiger Weise vielfach mit einander vermengt werden, und verstehen unter Bemessungsgrundlage die verschiedenen Objecte, nach welchen die verschiedenen Steuern thatsächlich bemessen werden, und unter Vertheilungsmaßstab das Princip, nach welchem eine gerechte Steuervertheilung jedem Steuerpflichtigen die von ihm zu tragende Gesammtsteuerlast zumißt.

Nach der Bemessungsgrundlage nun sind zu unterscheiden Personalsteuern im Gegensatz zu Realsteuern, je nachdem die Grundlage für die Bemessung der Steuern in der wirthschaftlichen Kraft der steuerpflichtigen Personen gesucht wird, oder aber in den Vermögensobjecten für sich, auf welchen die wirthschaftliche Kraft der besteuerten Personen beruht.

---

[1]) Wagner, F.W. II. § 336.
[2]) Wagner, F.W. II. § 332.
[3]) Wagner, F.W. II. § 330 u. 333.

1) Die Personalsteuern sind entweder reine Personalsteuern oder allgemeine Einkommensteuern: a) reine Personalsteuern, wenn auf Vermögenslage, Art, Größe des Einkommens gar keine Rücksicht genommen, und die Steuer lediglich nach der Zahl der Personen oder nach Familien umgelegt wird — Kopf-, Familien-, Herdsteuern; b) Einkommensteuern, wenn die Steuer nach dem Einkommen bemessen wird, welches sich in der Hand einer Person innerhalb einer Steuerperiode vereinigt.

2) Die Realsteuern sind entweder Vermögensteuern oder Ertragsteuern und zwar a) Vermögensteuern, wenn die Steuer nach dem Werth des Vermögens oder nach Anzahl, Umfang, Gewicht, Werth ꝛc. einzelner Vermögensobjecte bemessen wird: b) Ertragsteuern, wenn die Bemessung erfolgt nach dem aus dem Vermögen oder einzelnen Vermögensobjecten zu gewinnenden Reinertrage.

Die Aufwandsteuern sind demgemäß für uns Realsteuern, denn sie bemessen die Steuer nicht nach der wirthschaftlichen Kraft der steuerpflichtigen Personen. Die Bemessungsgrundlage liegt für die Aufwandsteuern ausschließlich in den zu dem Gebrauchsvermögen eines Volkes gehörigen Steuerobjecten. Die Aufwandsteuern sind aber Vermögensteuern, nicht Ertragsteuern, denn ihre Bemessung im gegebenen Falle erfolgt nicht nach einem den besteuerten Vermögensbestandtheilen etwa abzugewinnenden Ertrage, sondern ausschließlich nach den mit der Anzahl, dem Umfang, dem Gewicht, dem Werth ꝛc. der Steuerobjecte für sich gegebenen Maße, ganz ohne Rücksicht auf die Person dessen, in dessen Hand sich die Vermögensobjecte zur Zeit ihrer steuerlichen Erfassung gerade befinden. Durch die Aufwandsteuern wird in den zur Steuer herangezogenen Vermögensbestandtheilen das Gebrauchsvermögen eines Volkes unmittelbar belastet.

§ 7. Aufwandsteuern und ihr Verhältniß zu allgemeinen und partiellen Steuern. Nach dem Umfange, in welchem das roh einkommende Vermögen der besteuerten Einzelwirthschaften erfaßt werden soll, gleichviel ob die Steuer nach der wirthschaftlichen Kraft der Steuersubjecte, oder nach dem Vermögen, oder nach dem Vermögensertrage bemessen wird, lassen sich allgemeine und partielle Steuern unterscheiden. 1) Allgemeine Steuern sind solche, durch welche, wie z. B. durch die Personalsteuern, die allgemeinen Einkommen-, die allgemeinen Vermögensteuern, das gesammte roh einkommende Vermögen eines Steuersubjects erfaßt wird [1]). 2) Partialsteuern sind diejenigen, welche bestimmte Theile des Einkommens, des Vermögens oder der aus Vermögensbestandtheilen fließenden Vermögenserträge belasten [2]).

Die Aufwandsteuern sind stets partielle Steuern, da sie stets nur bestimmte einzelne Theile des Gebrauchs- oder Nutzvermögens nach dem durch deren Natur und Beschaffenheit gegebenen Maße erfassen. Eine allgemeine Vermögensteuer hört in dem Maße auf, bloße Aufwandsteuer zu sein, als sie auch das unter dem allgemeinen Vermögen begriffene Erwerbsvermögen trifft.

Die allgemeine Verbrauchsteuer, wie sie zwar principiell vorgeschlagen [3]), practisch aber nirgends eingeführt worden ist, hätte ihrer Idee nach die wirthschaftliche Gesammtkraft der steuerpflichtigen Personen zu erfassen und würde sich von der allgemeinen Einkommensteuer nur dadurch unterscheiden, daß sie das Maß jener wirthschaftlichen Kraft nicht dem Gesammt-

[1]) Die allgemeine Einkommensteuer ist nach der herrschenden Auffassung Reineinkommensteuer; sie ist es auch in Wirklichkeit, aber nur nach der Bemessungsgrundlage, sofern sie nach dem Reineinkommen bemessen wird; dem Effecte nach ist sie eine nach dem Reineinkommen bemessene Belastung des roh einkommenden Vermögens, indem sie wie alle Steuern zum Productionskostenelement für die Gewinnung des Roheinkommens wird.

[2]) Schäffles „Einkommensteuerpartialen“ St.Polit. S. 61 wären ein Beispiel für partielle Einkommensteuern opp. der allgemeinen Einkommensteuer.

[3]) Insbes. Pfeiffer, Staatseinnahmen 1866, II. S. 538—554. Vgl. auch Wagner, F.W. II. § 491.

einkommen, sondern dem durch Schätzung zu ermittelnden Gesammtverbrauch abnähme. Sie wäre daher ihrem Wesen nach keine Steuer vom wirklichen Gebrauchsvermögen, keine Aufwandsteuer im Sinne der bestehenden Aufwandsteuern, überhaupt keine Realsteuer, sondern eine Personalsteuer.

§ 8. Aufwandsteuern und ihr Verhältniß zu Besitz- und Verkehrsteuern. Abgesehen von der oben § 5 erwähnten Bewegung des Vermögens im technisch-ökonomischen Sinne läßt sich auch eine nie ruhende Bewegung des Vermögens in besitzrechtlicher Beziehung, von einer Hand in die andere, beobachten. Stets wirksame Ursachen dieses Vermögensverkehrs sind: 1) Die Ablösung der alten Generation durch die neu heranwachsende Generation, welche das Erbe der absterbenden übernimmt; 2) der fortwährende Wechsel der Bedürfnisse, welcher immer wieder im Wege des Tausches unter Verwendung von Geld oder Credit als Tauschmittel den Uebergang der wirthschaftlichen Güter von solchen, denen sie entbehrlich geworden sind, auf solche, welche sie zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse begehren, veranlaßt; 3) die Arbeitstheilung in der Production, vermöge welcher das Product der einen Unternehmung zum Stoffe für die andere wird und welche immer mehr bewirkt, daß jeder das producirt, was Andere gebrauchen, und von Anderen produciren läßt, was er gebraucht (Lassalle).

Im Hinblick auf diese Bewegung des Vermögens in besitzrechtlichem Sinne lassen sich die Steuern eintheilen in Verkehrsteuern und Besitzsteuern: 1) Die Besitzsteuern erfassen das Vermögen des in einer Hand ruhenden Besitzes, sei es im Ganzen oder in seinen einzelnen Theilen; die Verkehrsteuern erfassen das Vermögen im Momente des Besitzwechsels. Die Besitzsteuern gehen ihrem Begriffe nach davon aus, daß der Vermögensbesitz während der Steuerperiode einem Besitzwechsel nicht unterworfen sei. Die Besitzsteuern erfassen daher das Vermögen in seinem muthmaßlichen oder durchschnittlichen Bestande während des Steuerjahrs. Dabei kann die Steuerbemessung selbstverständlich nach der Größe des Vermögens, oder nach seinem Ertrage (im Ganzen oder nach seinen einzelnen Theilen), oder nach dem aus dem Vermögen für dessen Besitzer im Ganzen sich ergebenden Einkommen erfolgen. (Allgemeine Vermögensteuer, allgemeine Einkommensteuer, Ertragsteuern, Steuern von einzelnen Theilen des Vermögens, namentlich des Nutzvermögens von Wohnungen, Mobiliar, Pretiosen.) 2) Die Verkehrsteuern erfassen das Vermögen nach seiner wirklichen, individuellen Erscheinung zur Zeit des Besitzwechsels bei dem gegebenen Verkehrsacte. Inwieweit die einzelnen Verkehrsacte zur Erzielung eines Jahresertrags oder zu Gewinnung eines Jahreseinkommens beitragen, läßt sich auch nicht einmal annähernd ermitteln. Die Verkehrsteuern verzichten daher ihrem Wesen und ihrer Natur nach auf die Bemessung der Steuer nach dem Ertrage oder Einkommen; sie können ihr Maß nur in dem im Verkehre erscheinenden Vermögen selbst finden. Die Verkehrsteuern sind daher stets Vermögensteuern.

Die Steuern von den dem persönlichen Gebrauche dienenden Vermögensbestandtheilen oder die Aufwandsteuern können an sich sowohl Besitzsteuern als Verkehrsteuern sein, je nachdem sie den in einer Hand ruhenden Besitz solcher Vermögensbestandtheile steuerlich erfassen oder dieselben beim Uebergang von einer Hand in die andere aufsuchen. Da sich jedoch die wichtigsten und allgemeinsten Gegenstände der Aufwandsbesteuerung der Wahrnehmung entziehen, sobald sie aus dem Verkehre treten, indem ihre dauernde Aneignung meist mit dem Verbrauche, d. h. mit der Vernichtung für Zwecke der Bedürfnißbefriedigung zusammenfällt und da sie außerdem in Folge der fortschreitenden Arbeitstheilung immer weniger in der eigenen Wirthschaft des Consumenten selbst erzeugt werden, thatsächlich immer mehr nur im Verkehre vom Producenten zum Consumenten erscheinen und erfaßt werden können, so treten die Besitzsteuern unter den Aufwandsteuern an Bedeutung immer mehr zurück. Die Aufwandbesteuerung wird immer ausschließlicher Verkehrsbesteue-

rung[1]). Als Besitzsteuern erscheinen im Wesentlichen nur noch die Aufwandsteuern von Gegenständen des Nutzvermögens, welche nicht mit dem Genuß verbraucht, vernichtet werden, sondern die dauernde Grundlage von Nutzungen abgeben — wie Wohnungsteuern, sowie die unter dem Namen Luxussteuern zusammengefaßten Steuern von Hunden, Pferden, Wagen, Mobiliar, Pretiosen und anderen Luxussachen.

§ 9. Aufwandsteuern und ihr Verhältniß zu directen und indirecten Steuern. Von allgemeiner Bedeutung ist schließlich auch noch die schon oben erwähnte (§ 2), auf der verschiedenen Art der Erfassung des Steuerträgers beruhende Unterscheidung von directen und indirecten Steuern, je nachdem die Steuer unmittelbar von demjenigen erhoben wird, der mit der Steuer belastet werden soll, oder mittelbar von einem Dritten, von welchem angenommen wird, daß er im Stande sei, die vorgeschossene Steuer auf diejenigen zu überwälzen, welche man zu besteuern beabsichtigt. Es liegt im Wesen der Aufwandsteuern, daß sie denjenigen belasten wollen, welcher wirthschaftliche Güter zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse verwendet. Aber dieselben Gründe, welche die Aufwandsteuern vorzugsweise als Verkehrsteuern zu gestalten nöthigen, namentlich der Umstand, daß ihre Verwendung durch den Consumenten Consumtion, Vernichtung für Zwecke der Bedürfnißbefriedigung ist, nöthigt zu einer dieser Werthszerstörung vorhergehenden Erhebung spätestens im letzten Stadium der Circulation der davon betroffenen Objecte beim Uebergang in den Besitz des Consumenten. Vielfach ist es von Vortheil oder durch die Gestaltung des Verkehrslebens geboten, die Steuerobjecte schon in der Hand des Producenten und im Stadium der Erzeugung aufzusuchen.

Die directe Erhebung der Aufwandsteuern von Consumenten wird daher bei Gegenständen des Verbrauchsvermögens zur verschwindenden Ausnahme und ist hier eigentlich nur für die in der eigenen Wirthschaft des Consumenten selbst erzeugten Güter denkbar, so z. B. wenn der Bierbrauer zugleich auch für seinen eigenen Bierconsum besteuert wird.[2]) Die Aufwandsteuern von zum Verbrauchsvermögen gehörigen Gütern des Consums sind daher der Natur der Sache nach vorwiegend indirecte Steuern. Die directe Erfassung des Steuerträgers ist im Wesentlichen nur möglich bei der Besteuerung des Nutzvermögens, insbes. der sogenannten Luxusbesteuerung, welche hier zur directen Besteuerung des im Besitze der besteuerten Vermögensgegenstände Befindlichen wird, indem sie die daraus gezogenen Nutzungen direct und unmittelbar in der Person dessen trifft, dem sie zu Theil werden. Doch kann auch hier indirecte Erhebung durch Vermittlung Dritter vorkommen so z. B. bei der Erhebung der Miethsteuer durch den Hauseigenthümer.[3])[4])

§ 10. Sollen wir jetzt nach dem bisher Entwickelten dazu übergehen, das Wesen der Aufwandsteuern genauer zu bezeichnen, so wird sich ergeben, daß dieselben, wie alle

[1]) Hieraus folgt natürlich nicht, daß etwa umgekehrt alle Verkehrsteuern auch Aufwandsteuern seien. Während man bisher zu einseitig nur die Verkehrsteuern von einzelnen Erwerbsarten und vom Erwerb durch Anfall, die ausgesprochene Erwerbsteuern sind, als Repräsentanten der V. St. angesehen hat, haben wir hier hervorzuheben, daß auch die große Masse der Aufwandsteuern in Wahrheit Verkehrsteuern sind (s. hierüber auch unten Schall, Erbschafts- und Verkehrsteuern).

[2]) Wagner, F.W. II. § 492.

[3]) Wagner, F.W. II. § 338 u. 494.

[4]) Die Rau'sche Unterscheidung von „Schatzungen" und „Verbrauchsteuern" je nach der directen oder indirecten Erfassung des Einkommens als der Steuerquelle wäre an sich logisch nicht unzulässig; aber diese Unterscheidung ist in der Wahl des Unterscheidungsprincips verfehlt, da das Einkommen im hergebrachten Sinne von Reineinkommen, bez. von Reinertrag, nicht Steuerquelle ist, und da, wofern man darunter das roh einkommende Vermögen begreift, alle Steuern das Roheinkommen direct ergreifen. Darüber s. o. § 2. Logisch unzulässig, weil verschiedene Eintheilungsprincipien vermengend und daher nothwendig unklar, sind u. E. Eintheilungen, wie z. B. diejenigen, in „Erwerb-, Besitz- und Gebrauchsteuern" (Wagner, F.W. § 334) oder in „Ertrag-, Verkehr- und Einkommensteuern" (Wagner, F.W. § 337), wobei wir davon ausgehen, daß die Hinweisung auf derartige kleinere Incorrectheiten den eminenten Verdiensten Wagners um die Steuerlehre keinen Abbruch zu thun vermögen.

Steuern, aus dem roh einkommenden Vermögen der Einzelwirthschaften erhobene Zwangsbeiträge sind zur Deckung des öffentlichen Bedarfs. Ihren besonderen Charakter erhalten die Aufwandsteuern dadurch:

1) daß sie das roh einkommende Vermögen bei der Verwendung für Zwecke individueller persönlicher Bedürfnisse erfassen (Unterscheidung nach der Seite der zeitlichen Erfassung der Steuerquelle);

2) daß sie die Größe der Steuer ausschließlich nach objectiven, durch die Beschaffenheit der zur Bedürfnißbefriedigung verwendeten wirthschaftlichen Güter selbst gegebenen Merkmalen bemessen (Unterscheidung nach der Bemessungsgrundlage);

3) daß sie stets partielle Steuern von bestimmten einzelnen Theilen des Verbrauchs- oder Nutzvermögens sind (Unterscheidung nach dem Umfang der Erfassung der Steuerquelle); endlich

4) daß sie meist in der Form von indirecten Verkehrsteuern, seltener in der Form von directen Besitzsteuern erscheinen[1]).

4. Arten der Aufwandsteuern.

Wagner, F.W. II. § 492—494; Schäffle, St.Polit. S. 364—380; v. Hock, öffentl. Abgaben und Schulden, S. 155; Stein, F.W. II. S. 210; Umpfenbach.

§ 11) In § 10 haben wir den allgemeinen Charakter der Aufwandsteuern näher zu bezeichnen gesucht. Aber daraus, daß alle Aufwandsteuern gewisse Merkmale gleichermaßen an sich tragen, folgt natürlich nicht, daß diese gemeinsamen Merkmale das Wesen der thatsächlich bestehenden Aufwandsteuern vollkommen erschöpfen. Im Gegentheil zeigen sich unter den bestehenden Aufwandsteuern trotz der Gemeinsamkeit gewisser Eigenschaften die erheblichsten Verschiedenheiten. Diese Verschiedenheiten sind es, welche die verschiedenen Formen und

---

[1]) Man kann wohl eine allgemeine Vorstellung von indirecten Steuern und von Aufwandsteuern haben, aber dieselbe kann nicht zur klaren Erkenntniß werden ohne das Zurückgehen auf das Wesen der Besteuerung überhaupt und dies möge die scheinbare, in Wirklichkeit aber unerläßliche Abschweifung in das Gebiet der allgemeinen Steuerlehre an diesem Orte entschuldigen, da wir uns der herrschenden Lehre gerade in den Grundbegriffen nicht immer anzuschließen vermochten.

Wagner, F.W. I. § 143 u. II. § 329, hat außer dem Zweck der Deckung des Staatsbedarfs auch den Zweck „einer veränderten Vertheilung des Volkseinkommen" in den allgemeinen Begriff der Steuer aufgenommen. Ihm hierin zu folgen, könnten wir uns doch nicht entschließen. Eine veränderte Vertheilung des Volkseinkommens kann die Folge der Steuerverwendung, z. B. für Verbesserung der Lage der unteren Classen, sein, je nach der Auffassung der socialpolitischen Aufgabe des Staats; sie kann sich auch als die Folge eines einzelne Classen ungleich belastenden Steuersystems einstellen. Aber die Besteuerung wird im letzteren Falle eben als ungerecht empfunden und bekämpft werden, wie die socialistische Bekämpfung der indirecten Steuern wegen der wirklichen oder angeblichen Ueberlastung der arbeitenden Classen wohl am besten beweist. Es ist immer mißlich, einen Fehler dadurch zu verbessern, daß man in den entgegengesetzten verfällt, indem nunmehr die besser Situirten überlastet werden sollen. Zweck der Steuer wird daher in erster Linie wenn nicht ausschließlich die Deckung des öffentlichen Bedarfs bleiben müssen. Veranlassung zu seiner Erweiterung des Begriffs der Steuer gab W. ohne Zweifel die Nothwendigkeit einer „reellen Besteuerung des Volksvermögens" in Ausnahmefällen, sowie die ganz begründete Tendenz, den thatsächlich bestehenden Steuern vom Verkehr mit Vermögensgegenständen, „der Besteuerung einzelner Erwerbsacte" außerhalb des berufsmäßigen Erwerbs, insbesondere den Steuern vom Conjuncturengewinn, Spielgewinn und von Erbschaften, welche nicht selten das Vermögen selbst angreifen und vom Wagner'schen Princip der Reinertragsbesteuerung aus consequenterweise verworfen werden müßten, gleichwohl gerecht zu werden. Aber sobald man vom „Einkommen" als „der normalen Steuerquelle" absieht, sobald man im roh einkommenden Vermögen die wahre Steuerquelle erkannt hat, sobald ergiebt sich auch die Zulässigkeit einer „reellen" Besteuerung des Volksvermögens sowohl als auch des Einzelvermögens ohne den Sprung ins socialistische Lager, übrigens selbstverständlich nur nach Maßgabe der für alle Bevölkerungsclassen gleichermaßen giltigen Principien der Besteuerung. Darüber unten.

Etwas Anderes als eine veränderte Vertheilung des Volkseinkommens ist die Tendenz mancher Steuern, die Einkommenverwendung und die Vermögensanlage von gewissen Richtungen abzulenken, so bei gewissen Luxussteuern, wie z. B. den Hundesteuern die Tendenz dem Ueberhandnehmen der Hunde vorzubeugen. In erster Linie steht wohl aber auch hier stets der finanzielle Zweck.

Arten der Aufwandsteuern bedingen und welche sich theils aus der verschiedenen Substanz und dem verschiedenen Ursprung (Provenienz) der besteuerten Gegenstände, theils aus der verschiedenen Art der Bedürfnisse, zu deren Befriedigung jene Gegenstände dienen, theils endlich aus dem verschiedenen Modus, welcher bei der Erhebung der Aufwandsteuern zur Anwendung kommt, ableiten lassen.

§ 12. Steuern nach den verschiedenen Objecten des Verbrauchs oder Gebrauchs. Nach der Substanz der besteuerten Gegenstände lassen sich verschiedene Arten von Aufwandsteuern unterscheiden, je nachdem man das besteuerte Object selbst nach seiner concreten Erscheinung ins Auge faßt, oder aber die Kategorie wirthschaftlicher Güter, welcher das besteuerte Object vermöge seiner Substanz angehört.

1) Nach der concreten Erscheinung des besteuerten Objects unterscheidet man Brot- oder Mehlsteuern, Fleischsteuern, Salzsteuer, Zuckersteuern, Aufwandsteuern (Zölle) von Colonialwaaren, Bier-, Obstmost-, Wein-, Branntwein-, Essigsteuern, Tabaksteuer, Steuern von Zündhölzchen, Seife, Schießpulver, von Heiz-, Leucht- und Bekleidungsstoffen, Steuern auf Pferde, Wagen, Hunde, Wohnungen, Steuern von Papier, auf Spielkarten, Kalender, Zeitungen 2c. 2c.

2) Nach der Kategorie wirthschaftlicher Güter, welcher das besteuerte Object vermöge seiner Substanz angehört, werden unterschieden, Steuern auf Sachgüter und Steuern auf Dienstleistungen. a) Unter den Steuern auf Sachgüter bieten diejenigen auf Güter des Verbrauchsvermögens wesentliche Verschiedenheiten von den Steuern auf Gegenstände des Nutzvermögens. Die ersteren werden in der Regel Verbrauch-, Consumsteuern[1]) genannt, die letzteren lassen sich als Nutzungssteuern bezeichnen. Die Verbrauchsbesteuerung ist wesentlich Besteuerung einzelner Consumptibilien. Den Nutzungsteuern gehören die Wohnungsteuern und die Steuern auf sogenannte Luxussachen an. b) Beispiele von Steuern auf werthvolle Dienstleistungen sind Steuern auf Dienstboten, besonders Bediente, ferner auf werthvolle dem Publikum gegen Entgelt dargebotene Leistungen, Güter der Geselligkeit, Bildung, Unterhaltung und Erheiterung[2]), wie Schaustellungen, Productionen von Seiltänzern, Taschenspielern, Menagerieen, Panoramen, theatralische Vorstellungen, Aufführungen, Concerte, Vorträge 2c.

§ 13. Steuern auf einheimische und auf ausländische Producte. Einen durchgreifenden Unterschied der Aufwandsbesteuerung hat aber namentlich die Herkunft der besteuerten Gegenstände im Gefolge. Es entspricht ganz der Wichtigkeit und Bedeutung dieses Unterschieds für die Erhebung und Verwaltung der Aufwandsteuern, wenn in den Staatshaushaltsetats der Unterschied zwischen Aufwandsteuern auf einheimische Producte und auf ausländische hauptsächlich ins Auge gefaßt wird. Die Aufwandsteuern auf ausländische Producte werden Zölle genannt und als solche den übrigen Aufwandsteuern gegenübergestellt[3]).

§ 14. Steuern auf Gegenstände des materiellen und des geistigen Bedarfs; Verzehrung- und Genußsteuern. Von mancher Seite wird einer Unterscheidung der verschiedenen Aufwandsteuern Bedeutung beigelegt, welche von der Art der Bedürfnisse abgeleitet wird, zu deren Befriedigung die besteuerten wirthschaftlichen Güter dienen[4]). Hier stehen sich zunächst wirthschaftliche Güter zur Befriedigung materieller Bedürfnisse und solche zur Befriedigung geistiger Bedürfnisse gegenüber.

---

[1]) Schäffle gebraucht die Bezeichnung Consumsteuern in dem weiteren Sinne von Aufwandsteuern überhaupt und unterscheidet dann zwischen Gebrauch- und Verbrauchsteuern. St.Polit. S. 385.

[2]) Schäffle, St.Polit. S. 385 u. 389.

[3]) Auch Rau unterscheidet bei den indirecten Aufwandsteuern solche auf Waaren, die im Innern des Landes im Verkehr sind: Accise oder Aufschlag, und solche von Waaren, welche die Grenze des Staatsgebiets überschreiten: Grenzzölle oder Zölle. Aehnlich auch Andere.

[4]) Wagner, F.W. II. § 493, Ziff. 2.

1) Die **ersteren** dienen den Ansprüchen, welche das leibliche Leben in Beziehung auf Wohnung, Nahrung, Kleidung, Erwärmung, Beleuchtung, Reinigung ꝛc. zu machen hat. Das Maß dieser Ansprüche ist aber ein verschiedenes, je nachdem man bloß die nothdürftige Erhaltung des Lebens im Auge hat, oder das von Gewohnheit, Sitte, Lebensanschauung geforderte reichlichere Maß, oder endlich den auch darüber noch hinausgehenden höheren und feineren Lebensgenuß. Man hat hiernach unterschieden Aufwandsteuern auf Artikel zur Befriedigung von Bedürfnissen des absolut und des relativ nothwendigen Lebensunterhalts und solche auf Artikel zur Befriedigung von Luxusbedürfnissen — **Verzehrungs- und Genußsteuern** (L. Stein.) Zu den ersteren rechnet man: Salz, Brot, Fleisch, Gemüse, Brennstoffe, Beleuchtungsstoffe (Petroleum), Reinigungsstoffe, die Wohnung, in zweiter Linie kommen die Artikel Bier, Wein, Kaffee, Thee, Zucker, grobe Gewürze; zu den Luxusartikeln werden Branntwein, Tabak, feinere Colonialwaaren, Delicatessen gerechnet.

Ganz abgesehen jedoch vom Einfluß der Gewohnheit und Sitte und von anderen Verhältnissen des äußeren Lebens, Klima, Bodenbeschaffenheit, Beruf ꝛc., welche den Verbrauch eines und desselben Artikels als zum nothwendigen Lebensunterhalt gehörig oder als überflüssigen Luxus erscheinen lassen, darf man weiter bei der Unterscheidung von Verzehrungs- und Genußsteuern nicht übersehen, daß der Luxusverbrauch nicht bloß im Verbrauche entbehrlicher Artikel besonderer Art besteht, sondern sich ganz wesentlich durch den Verbrauch feinerer, namentlich seltenerer und theuererer Qualitäten, im Verbrauche überflüssig großer Quantitäten an und für sich nothwendiger Lebens- und Unterhaltsmittel kennzeichnet und vorwiegend zugleich zum Verbrauche unter schönen Formen wird[1]). Umgekehrt ist auch der Verbrauch von Reiz- und Genußmitteln zum Leben unentbehrlich. Die Genußmittel reihen sich dadurch den wahren Speisen an, daß sie analog wie die Sättigung ein Gefühl des körperlichen Wohlbehagens hervorrufen und die Arbeitsfähigkeit des Individuums momentan steigern. Auch physiologisch ist die Trennung von Nahrungsmitteln und Genußmitteln (mit verhältnißmäßig geringerem Nährwerth und energischerer Einwirkung auf das Nervensystem) keine absolute. Die Nahrungsmittel wirken auch als Genußmittel, den Genußmitteln kann ein relativer Nährwerth nicht abgesprochen werden[2]). Eben deshalb können auch Verzehrungsteuern wie Genußsteuern und Genußsteuern wie Verzehrungsteuern wirken; die Unterscheidung zwischen beiden ist eine relative und flüssige, weshalb ihr wohl bei strenger Prüfung eine erheblichere wissenschaftliche oder practische Bedeutung kaum beigelegt werden kann.

2) Ebenso wie der Verbrauch für materielle Bedürfnisse ist auch der Verbrauch für **geistige Bedürfnisse** als Gegenstand der Besteuerung denkbar und der Besteuerung auch thatsächlich unterworfen worden. Vielfach fällt diese Besteuerung zusammen mit der Besteuerung von Dienstleistungen, weil eben zur Befriedigung solcher Bedürfnisse, namentlich der geselligen Bedürfnisse, persönliche Dienstleistungen aus dem Gebiete der höheren und niederen Kunst, namentlich der darstellenden Kunst, vorzugsweise geeignet sind (cfr. § 12 2 b). Aber mit der Besteuerung der Dienstleistungen ist die thatsächliche Besteuerung geistiger Bedürfnisse nicht erschöpft, indem hierher auch z. B. die Steuern auf Zeitungen, Kalender, Spielkarten, auch auf Papier und andere Sachgüter zu rechnen sind.

§ 15. **Productions- und Circulationsteuern.** Bei den an den **Vermögensverkehr** (oben § 8) sich anschließenden Aufwandsteuern ergeben sich wesentliche Verschiedenheiten, je nach der zeitlichen Erfassung des Steuerobjects im Verlaufe der Güterbewegung, Verschiedenheiten, welche regelmäßig zugleich auch für den Modus der Steuer-

---

[1]) Kostbares Tafelgeräthe, luxuriöse Wohnungsausstattungen ꝛc.

[2]) **Ranke**, die Ernährung des Menschen, München 1876, S. 99.

erhebung von wesentlichem Einflusse sind und daher namentlich für die Steuerverwaltung größere Bedeutung haben.

I. Die den Verkehrsteuern angehörigen Aufwandsteuern schließen sich entweder dem Processe der Erzeugung der besteuerten wirthschaftlichen Güter an, oder aber dem Processe des Umlaufs der Güter, durch welchen sie vom Producenten dem schließlichen Consumenten zugeführt werden. Die Aufwandsteuern dieser Art sind daher entweder Production- oder Circulationsteuern.

1) Die Productionsbesteuerung ist entweder Rohstoff- oder Fabrikatbesteuerung:

a) Die Rohstoffbesteuerung bemißt die Steuer nach dem Rohstoff, sei es daß die Menge des erzeugten oder weiter verarbeiteten Rohstoffs, wie z. B. bei der Rübenzuckersteuer direct genau ermittelt, oder daß die Steuer nach gewissen Merkmalen bemessen wird, welche auf die Menge des erzeugten oder weiter verarbeiteten Rohstoffs einen Schluß zulassen, wie z. B. nach der Größe der zur Rohstoffgewinnung verwendeten Bodenfläche oder, wie bei gewissen Formen der Branntweinsteuer, nach der Größe der zur weiteren Verarbeitung der Rohstoffe dienenden Gefäße.

b) Die Fabrikatbesteuerung bemißt die Steuer nach dem fertigen Product, entweder genau nach der thatsächlichen Menge und Güte des Products, oder nach Merkmalen im Verlaufe des Verarbeitungsprocesses, welche mit annähernder Sicherheit auf das thatsächliche Productionsergebniß schließen lassen[1]).

2) Die Circulationssteuern knüpfen die Besteuerung nicht an den Act der Gütererzeugung, sondern an den Proceß des Güterumlaufs an, indem sie entweder die Zulässigkeit des Transports (Ortsveränderung) der zum Eintritt in den Güterumlauf bestimmten oder im Umlauf bereits befindlichen Güter (Waaren) von der Entrichtung der Steuern abhängig machen — Transportbesteuerung, oder aber indem sie die durch Wiederverkäufer dem Consum zugeführten Verbrauchsgegenstände in der Hand der Wiederverkäufer steuerlich erfassen, — Handelsbesteuerung.

a) Die Transportsteuern, welche vom Waarentransport an der Grenze erhoben werden, heißen Zölle, Einfuhrzölle, wenn sie für den Weitertransport ausländischer Waaren ins Inland (oben § 13.) erhoben werden, Durchfuhrzölle, wenn sie für die Waarendurchfuhr vom Ausland ins Ausland, Ausfuhrzölle, wenn sie vom Transport inländischer Waaren ins Ausland erhoben werden. Die Transportsteuern, welche vom Waarentransport im Binnenland erhoben werden, sind entweder Octrois, Thorsteuern ꝛc., wenn sie vom Transport in abgeschlossene kleinere Gebietstheile, insbes. beim Eingang in Städte zu entrichten sind, Versandt- oder Einlagesteuern, wenn von ihrer Entrichtung der Versandt von einem Ort zum anderen oder, wie beim Wein, die Verbringung in Keller oder sonstige Lagerräume abhängig gemacht wird[2]).

Bei den Transportsteuern, welche für die Verbringung von Waaren in abgeschlossene Gebietstheile zu entrichten sind, bei Grenzzöllen und Octrois kommt es nicht selten vor, daß sie außer Artikeln des persönlichen Verbrauchs oder Gebrauchs und außer Rohstoffen, Hilfsstoffen und Halbfabrikaten, welche zu solchen verarbeitet werden, auch Artikel besteuern, welche zum Capitalvermögen eines Volkes gehören oder durch die spätere Verarbeitung und Verwendung dem Capitalvermögen zuwachsen.

Transportsteuern der letzteren Art (z. B. auf Maschinen, Maschinenbestandtheile, Bauholz, Eisen) belasten daher das werbende Capitalvermögen und können zunächst wenigstens nicht als eigentliche Aufwandsteuern angesehen werden. Wenn sie aber im Binnenlande überhaupt nicht

---

[1]) Wagner, F.W. II. § 492 A. 2 a. α u. β.

[2]) Transportsteuern vom Waarenverkehr im Binnenland sind auch die innerhalb des Reichs von Staat zu Staat erhobenen sogen. Uebergangsteuern, dann innerhalb der einzelnen Staaten in Süddeutschland (Württemberg, Baden) verschiedene unter den Accisen begriffene Abgaben, welche übrigens zum Theil auch andere Verkehrsteuern, z. B. vom Immobilienverkehr, ferner vom Verkehr mit Dienstleistungen (Schaustellungen, Productionen ꝛc.) in sich begreift.

erzeugt werden, oder wenigstens in einer bestimmten Qualität nothwendig aus dem Auslande bezogen werden müssen, so ist die Wahrscheinlichkeit sehr groß, daß die Abnehmer der fertigen Producte des Gebrauchs- oder Nutzvermögens, zu deren Herstellung die besteuerten Artikel des Capitalvermögens verwandt werden müssen, die für letztere ausgelegten Steuern im Wege der Fortwälzung übernehmen müssen, oder mit anderen Worten: die das Capitalvermögen zunächst belastenden Steuern können im Laufe der Zeit gleichwohl wie Aufwandsteuern wirken.

Werden die betreffenden Artikel, und zwar gleichviel ob sie zunächst dem Capitalvermögen, oder unmittelbar dem Gebrauchs- und Nutzvermögen angehören, auch im Inland producirt, so können die darauf gelegten Transportsteuern von den auswärtigen Producenten bis auf die Höhe der auf einheimische Producte entfallenden Gesammtsteuerlast übernommen werden ohne Beeinträchtigung ihrer Concurrenzfähigkeit auf dem binnenländischen Markte; nur ein etwaiger Mehrbetrag der Transportsteuer kann die inländische Industrie in der Concurrenz mit der ausländischen begünstigen und als Schutzzoll wirken, entweder in der Art, daß der ausländische Producent auch diesen Mehrbetrag im Wege der Rückwälzung übernehmen d. h. billiger abgeben muß und daher weniger verdient, oder, wenn die Verhältnisse eine entsprechende Steigerung der Preise auch für die im Inland erzeugten Artikel zulassen, in der Art, daß die inländischen Producenten um so viel mehr verdienen, oder trotz sonstiger höherer Productionskosten gleichwohl noch mit dem Ausland auf dem inländischen Markt concurriren können. Mit anderen Worten: Die Wirkung eines Schutzzolles kann nur dem Mehrbetrag des Zolles über die Höhe der auf den betreffenden einheimischen Artikel entfallenden Gesammtsteuerlast zukommen. Auch dieser Schutzzoll ist nicht nothwendig vom inländischen Consumenten im Wege der Fortwälzung in der Form höherer Preise für fremdes Fabrikat zu übernehmen, er kann ebensogut je nach Umständen im Wege der Rückwälzung auf den fremden Erzeuger zurückfallen. Aber selbst in dem Falle, wenn ein Schutzzoll wirklich durch höhere Preise für fremde, wie für einheimische Artikel die einheimische Consumtion belastet, besteht seine Wirkung nicht nothwendig in einer Erhöhung des Gewinns der Unternehmer, wie bisweilen angenommen wird; ein Schutzzoll kann auch die bloße Möglichkeit der Concurrenz der einheimischen Industrie auf dem vaterländischen Markte trotz der von ihr aufzubringenden höheren Productionskosten begründen. Je nachdem die letzteren von theureren Löhnen, oder theureren Capitalien herrühren, wird der Schutzzoll entweder Lohnverkürzungen oder Capitalverlusten entgegen wirken. Der von den einheimischen Consumenten in höheren Preisen für fremde Waaren gezahlte Schutzzoll wirkt in diesem Falle wie eine zu Gunsten der Staatskasse auferlegte Aufwandsteuer; die in den entsprechend höheren Preisen auch für einheimische Fabrikate von einem Volke zu bringenden Opfer sind nicht selten wie Prämien für die Versicherung der nationalen Industrie gegen Schädigungsversuche durch die Concurrenz des Auslands zu beurtheilen. Die Fortwälzung von Transportsteuern (Zöllen) auf den binnenländischen Consumenten, ebenso deren Rückwälzung auf den auswärtigen Erzeuger sind aber oft sehr langsame Prozesse, an deren schließlichem Verlaufe in erster Linie die Importeure interessirt sind.

Die Consumenten können durch Einschränkung der Nachfrage, durch Verwendung von einheimischen Surrogaten 2c. der von den Importeuren versuchten Fortwälzung entgegenwirken, die auswärtigen Erzeuger durch Verminderung des Angebots, oder Aufsuchung lohnenderer Absatzgebiete der Zurückwälzung aus dem Wege gehen. Zollerhöhungen werden daher nicht sofort und nicht unbedingt durch Erhöhung der Preise für die Consumenten fühlbar [1]); sie können die Importeure veranlassen, billigere Absatzquellen aufzusuchen — (Fall der Rückwälzung); sie können aber auch von Importeuren, Zwischenhändlern, Detailleuren ganz oder theilweise selbst übernommen werden, namentlich wenn der Handel mit ausländischen Erzeugnissen sehr gewinnreich ist, und die Uebernahme einer kleinen Zollerhöhung gegenüber von Störungen in den Absatz- oder Bezugsverhältnissen des einzelnen Unternehmers als das kleinere Uebel erscheinen läßt. In dem letzteren Falle können daher Zollerhöhungen wie ein oft nicht unbilliger Zuschlag zu einer längere Zeit stationär gebliebenen Gewerbesteuer für den Importhandel angesehen werden.

b) Die Abgabe vom Handel oder vom Verkaufe steuerpflichtiger Waaren (Handelssteuern) kämen entweder vom Großhändler oder was namentlich bei der Weinsteuer vorkommt, vom gewerbsmäßigen Kleinverkäufer (Debitanten, Wirth) für die durch seine Vermittlung zum Consum gelangenden Waaren erhoben werden. Die Handelsbesteuerung ist daher entweder Großhandelsbesteuerung oder Detail- bez. Verschleißbesteuerung (Schäffle).

II. Eine besondere Form theils der Productions-, theils der Handelsbesteuerung stellen

---

[1]) Trotz der Einführung eines Zolles von 1 M. für 100 kg. bei Weizen, Roggen; von 0.50 M. bei Gerste; von 2 M. für Mehl 2c. vom 1. October 1879 an, welcher der Reichscasse für Getreide (Tarif Nr. 9) 14¾ Mill. M. für Mühlenfabrikate, insbesondere Mehl (Tarif Nr. 25,9) gegen 2 Mill. M. im Jahre 1881/82 eingebracht hat, betrug nach einer Statistik des Consumvereins Stuttgart im Durchschnitt der beiden Jahre 1880 u. 81 der Preis für 1 Pfd. Mehl 0: 1.25 Pf., für 1 Pfd. Mehl I.: 0.25 Pf., für 1 Pfd. Gries: 0.5 Pf. weniger als der Durchschnittspreis der 4 Jahre 1876—79.

die Licenzabgaben dar, welche als jährlich wiederkehrende Leistungen für das Recht, gewisse Gegenstände zu produciren, damit Handel zu treiben oder im Kleinverkehr abzusetzen, zu entrichten sind [1]). Sie haben steuerlich im Wesentlichen denselben Charakter wie Abfindungen, welche bisweilen zwischen Steuerverwaltung und Steuerpflichtigen vereinbart werden, um specielle Berechnungen der zu entrichtenden Verbrauchsteuern auf Grund der Ergebnisse lästiger und mühseliger Einzelcontrolen zu ersparen. Sie unterscheiden sich aber von diesen Abfindungen, sofern sie nicht wie jene bloß die Detailberechnung der gesetzlichen Steuer ersetzen sondern selbständig, oft neben den gewöhnlichen Verbrauchsteuern mit Detailberechnung des Steuerbetrags zur Erhebung kommen. Die für die Ertheilung besonderer Gewerberechte zu entrichtenden einmaligen Licenzen oder Concessionsgelder sind als Gebühren zu beurtheilen für die im privaten Interesse des Nachsuchenden ertheilte oder aufrecht erhaltene Erlaubniß zu einem im allgemeinen Interesse besonders zu überwachenden Betrieb.

III. Sämmtliche bisher erwähnten Formen von Production- und Circulationsteuern haben zur Voraussetzung, daß die Versorgung der Consumenten mit den zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse erforderlichen Verbrauchsgegenständen durch das privatwirthschaftliche Erwerbsystem unter der Herrschaft der freien Concurrenz erfolgt. Bei den Monopolen nimmt der Staat für Zwecke der Besteuerung die Befriedigung des nationalen Güterbedarfs unter Ausschluß der Privatindustrie selbst in die Hand, sei es nun, daß er zur Erhebung von Steuerzuschlägen die Erzeugung oder den Handel der Rohstoffe (Salzmonopol, Rohtabakmonopol) oder die weitere Verarbeitung derselben und den Kleinverschleiß der Fabrikate (Fabrikations- und Verschleißmonopole) sich ausschließlich vorbehält. Die Befriedigung individueller Bedürfnisse durch die privatwirthschaftliche Thätigkeit ist das Natürliche und bildet die Regel, der Ausschluß der letzteren durch die Monopolisirung die Ausnahme, welche aber dann nothwendig werden kann, wenn andere Besteuerungsformen zu einer ausreichenden Besteuerung sich als ungenügend erweisen oder mit den Principien der Besteuerung in allzu schroffen Widerspruch gerathen würden.

3. Die Aufwandsteuern im Verhältniß zu den Principien der Besteuerung.

Wagner, F.W. II. S. 363—429 und 532—536; Schäffle, St.-Pol. S. 16—26; Stein, F.W. I. S. 481—498.

§ 16. Jede Besteuerung kann von verschiedenen Gesichtspuncten aus beurtheilt werden: die Steuern sollen den auf das roh einkommende Vermögen der Privatwirthschaften zu verweisenden und von diesen ohne specielle Gegenleistung zu übernehmenden Theil des öffentlichen Bedarfs wirklich auch decken und der wachsenden Ausdehnung des Bedarfs entsprechend steigende Erträge zu liefern im Stande sein — das finanzpolitische Steuerprincip —; sie sollen im richtigen Verhältniß zur Steuerkraft der Besteuerten stehen, d. h. die Besteuerten nicht übermäßig belasten — das volkswirthschaftliche Steuerprincip —; die Steuern sollen ferner die Gesammtsteuerlast auf die in Gemeinde, Staat, Reich gemeinwirthschaftlich mannigfaltig verbundenen Privatwirthschaften gerecht vertheilen — Princip der Gerechtigkeit —; und endlich Willkürlichkeiten und Zweifeln über die Höhe der von den Einzelnen zu entrichtenden Steuerbeträge, über die Art und Weise ihrer Entrichtung nach Zeit und Art möglichst wenig Raum geben, die Steuerzahlung nicht unnöthig erschweren und mit möglichst wenig Kosten für die Steuerverwaltung verbunden sein — Princip der Steuerverwaltung —; diese Principien sind keine willkürliche Forderungen; sie stellen vielmehr die Folgerungen dar, welche sich theils, wie die finanzpolitischen Principien und die

[1]) Wie z. B. in Württemberg die Wirthschaftsconcessionsgelder und die jährlichen Wirthschaftssporteln, in Frankreich die Licenzgebühren (droit de licence) für Wirthe und Weinhändler 2c.

Principien der Verwaltung aus der Aufgabe der Gemeinwirthschaften überhaupt und aus dem Zweck der Besteuerung, theils, wie das volkswirthschaftliche Princip, aus dem Verhältniß der Privatwirthschaft der Einzelnen zu der sie umfassenden und verbindenden Gemeinwirthschaft, theils, wie das Princip der Gerechtigkeit, aus dem Verhältniß der gemeinwirthschaftlich verbundenen Privatwirthschaften zu einander mit Nothwendigkeit ergeben. Die tiefere Begründung dieser Principien, welche bei dem heutigen Stande politischer Bildung dem allgemeinen Bewußtsein zwar nahe liegen, von mancher Seite jedoch mit Unrecht als selbstverständliche, einer weiteren Ableitung nicht mehr fähige Axiome hingestellt werden, gehört zu den wesentlichsten Problemen der allgemeinen Steuerlehre und muß an diesem Orte als etwas Gegebenes vorausgesetzt werden.

Der Lehre von den Aufwandsteuern in ihrem allgemeineren Theile verbleibt nur die Aufgabe, den Werth dieser Art von Steuern überhaupt mit dem idealen Maße jener an die Besteuerung zu stellenden Forderungen zu messen. Eine objective Würdigung der Aufwandsteuern wird dabei Vortheile wie Nachtheile für diese Besteuerungsart ergeben, im Ganzen aber zu der Erkenntniß führen, daß zwar die bloße Aufwandbesteuerung für sich das Problem einer allen Anforderungen entsprechenden Besteuerung nicht zu lösen vermag und daher der Ergänzung durch andere Steuern, insbesondere durch Einkommen-, Ertrag- und Verkehrsteuern nothwendig bedarf, daß aber andererseits gewissen wesentlichen Aufgaben der Besteuerung nur oder vorzugsweise nur die in der Form von Aufwandsteuern aufgelegten Abgaben zu entsprechen vermögen und daß daher diesen Steuern eine bestimmte eigenthümliche Function zukommt, vermöge welcher sie als ein unentbehrliches Glied von fundamentaler Bedeutung für jedes vernünftige Steuersystem erscheinen, sobald die Anforderungen an die Thätigkeit der gemeinwirthschaftlichen Organe und Hand in Hand damit die Anforderungen an die Steuerkraft eines Volkes zu Deckung des öffentlichen Bedarfs gewisse mäßige Grenzen überschreiten.

§ 17. Die Aufwandsteuern und das finanzpolitische Princip. In der Voranstellung des Grundsatzes, daß die Besteuerung den öffentlichen Bedarf wirklich auch decken muß, „soweit anderweite Deckungsmittel dafür fehlen oder unzulässig sind" [1]), liegt ein unverkennbarer Fortschritt der neueren Finanzwissenschaft gegenüber der früheren Lehre, welche diesen Grundsatz entweder gar nicht anerkannte oder doch wenigstens neben dem von ihr in erster Linie vertretenen Princip der Gerechtigkeit der Besteuerung gegen den Einzelnen nicht zu seinem vollen Rechte gelangen ließ. Die wissenschaftliche Erkenntniß der Bedeutung des finanzpolitischen Princips gehört mit zu den wichtigsten Ergebnissen, welche die Finanzwissenschaft der socialen Auffassung der Volkswirthschaftslehre an der Stelle der früher herrschenden individualistischen Anschauungen zu danken hat. Sie ist die Consequenz der Auffassung der öffentlichen Gewalten als der für die Volkswirthschaft unentbehrlichen gemeinwirthschaftlichen Organe, in welchen alle Einzelwirthschaften zur Einheit eines herrschenden Willens verbunden sind, mit dem Zwecke, dasjenige, was für das gemeine Interesse Aller nur durch die vereinigte Kraft Aller in Stand gesetzt werden kann, durch die vereinigte Kraft und mit den Mitteln Aller wirklich auch herbeizuschaffen.

Vergleicht man nun, inwieweit die Aufwandsteuern dem finanzpolitischen Princip entsprechen, so ergiebt es sich als Vorzug der Aufwandsteuern, daß sie mit der Vermehrung der Bevölkerung und mit dem Wachsthum des Volkswohlstands auch ohne Erhöhung des Steuersatzes steigende Erträge abwerfen und dadurch die Möglichkeit gewähren, den bei fortschreitenden Culturvölkern stets wachsenden öffentlichen Bedarf ohne aufreibende und verbitternde Steuerkämpfe zu befriedigen.

[1]) Wagner, F.W. II. S. 232; Nasse, Gutachten über Personalbesteuerung, Leipzig 1873, S. 1 und 2.

Am nächsten stehen den Aufwandsteuern in dieser Beziehung die Verkehrsteuern auf das werbende Vermögen, auf bewegliche Capitalien (Börsensteuern) und auf den Verkehr mit Liegenschaften, auch die Erbschaftssteuern. Der allgemeinen Einkommen- (oder Vermögen-) Steuer, ferner den speciellen Ertragsteuern vom Capital- oder vom Dienst- und Berufseinkommen vermag nur eine tüchtige Steuerverwaltung bei Declarationszwang und strengen Controlestrafen der Vermehrung des Volkswohlstands entsprechende steigende Erträge abzugewinnen, weil das höhere Einkommen der steuerlichen Ergreifung sich leichter zu entziehen vermag, während die Ertragsteuern von Grund und Boden, von Gebäuden und von Gewerben bei der Schwierigkeit und Kostspieligkeit erneuter Ertragseinschätzungen einen ausgesprochen stabilen Charakter zeigen.

Auf der anderen Seite dagegen unterliegen die Aufwandsteuern nicht selten stärkeren Schwankungen in ihrem Ertrage, in günstigen Zeiten mit stärkerem Verbrauche der Bevölkerung können Ertragsüberschüsse zu weniger dringenden öffentlichen Ausgaben Veranlassung geben, zu Unwirthschaftlichkeit und zu Verschleuderungen im Staatshaushalt veranlassen, wogegen der Rückgang im Ertrag zu Folge allgemeiner Einschränkung des Aufwands in schlechten Zeiten empfindliche Störungen im Gleichgewicht des Staatshaushalts verursacht. Doch sind nicht alle Aufwandsteuern gleichermaßen diesem Vorwurfe ausgesetzt. Steuern auf Gegenstände des verzichtbaren Lebensgenusses werden von demselben vorzugsweise getroffen, weniger die finanziell wichtigeren Steuern auf Gegenstände des absolut oder gewohnheitsmäßig nothwendigen Bedarfs, wie z. B. auf Salz, auf Tabak, auf Getränke ꝛc.

Auch lassen die Aufwandsteuern eine rasche Vermehrung des Ertrags durch Erhöhung der Steuersätze und Tarife weniger leicht bewirken, da die Steuererhöhung von der Speculation durch Beschaffung größerer Vorräthe zu den niedrigeren alten Sätzen anticipirt und ausgebeutet wird. Oft ist die Möglichkeit einer solchen Vermehrung überhaupt zweifelhaft, sofern die Erhöhung des Steuersatzes eine um so größere Einschränkung des Verbrauchs zur Folge haben kann.

Als Folge dieser Nachtheile kann sich aber einer unbefangenen Würdigung nicht etwa die Verwerfung der Aufwandsteuern überhaupt ergeben, sondern nur die Forderung einer richtigen Auswahl[1]) verschiedener Steuerobjecte, welche insbesondere nicht bloß auf Gegenstände des verzichtbaren höheren Lebensgenusses zu beschränken ist, sondern auch auf passende Gegenstände des absolut oder gewohnheitsmäßig nothwendigen Verbrauchs sich auszudehnen hat, ferner die Forderung einer Ergänzung der Aufwandsteuern durch Ertrag- und Einkommensteuern, welche bei plötzlichen Bedarfssteigerungen durch Steuerzuschläge den Ausfall leichter und sicherer decken lassen und, eine richtige Veranlagung vorausgesetzt, die Last auf die kräftigeren Schultern der Wohlhabenderen zu legen geeignet sind.

Auch die in manchen Staaten bestehende Einrichtung der „Restverwaltung“, welcher die Ueberschüsse der günstigeren Jahre zugewiesen werden, dürfte sich von dem hier vorliegenden Gesichtspuncte aus besonders empfehlen, sofern dieselbe nicht vorherzusehende außerordentliche Bedürfnisse für Bauten ꝛc. ohne Zuhilfenahme des Credits zu befriedigen gestattet und als ein wesentliches und erwünschtes Mittel zur Ausgleichung der nie ganz zu vermeidenden Schwankungen in den Steuererträgen ohne die stets störenden Aenderungen in den Steuersätzen erscheint.

§ 18. **Die Aufwandsteuern und das volkswirthschaftliche Princip.** Die einseitige Vorliebe der früheren Lehre für die Principien der Gerechtigkeit ist wohl die Ur-

---

[1]) Ein Beispiel zweckmäßiger Combination verschiedener Aufwandsteuern bietet die in Württemberg bestehende Getränkesteuer, welche in der Hauptsache die Malzsteuer und die Abgabe vom Ausschank von Wein und Obstmost (Umgeld) umfaßt, wobei in schlechten Weinjahren der stärkere Bierconsum mit höheren Malzsteuererträgen den Ausfall der Weinsteuer decken hilft und umgekehrt.

sache, daß wie dem finanzpolitischen Princip, so auch dem volkswirthschaftlichen Princip der Besteuerung vielfach nur eine stiefmütterliche Behandlung zu Theil wurde und daß dieses Princip in seinem Wesen und in seiner Bedeutung nicht immer richtig und vollständig erfaßt worden ist. Es läßt sich kurz als das Princip der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung bezeichnen. Der Grundsatz der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung ist jedoch nicht zu verwechseln mit der aus dem Princip der Gerechtigkeit sich ergebenden (s. unten) Forderung, daß die Steuerlast auf die besteuerten Einzelwirthschaften verhältnißmäßig gleich vertheilt werden soll, oder mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit. Die von einem Volke zu tragende Gesammtsteuerlast kann durchaus gleichmäßig vertheilt sein und den Fanatikern der Gleichheit keinerlei Veranlassung zu Einwendungen und Bemängelungen geben und doch durch übermäßige Höhe Volk und Staat ruiniren oder wenigstens durch einseitige Belastung einzelner Erwerbszweige oder einzelner Richtungen des Verbrauchs störend und zum Schaden des Ganzen in die natürliche Ordnung des wirthschaftlichen Lebens eingreifen.

Volkswirthschaftliche Nachtheile dieser Art sind nur zu vermeiden, wenn die Besteuerung im richtigen Verhältniß steht zu der wirthschaftlichen Reproductionskraft der besteuerten Einzelwirthschaften oder, wie man das gewöhnlich auszudrücken pflegt, zu der Leistungsfähigkeit oder der Steuerkraft der Besteuerten, und wenn sie außerdem im richtigen Verhältniß steht zu der natürlichen, durch die Rangordnung der Bedürfnisse gegebenen Ordnung des wirthschaftlichen Erwerbs und Verbrauchs eines Volkes.

1) Man ist geneigt davon auszugehen, daß die Leistungsfähigkeit einer Person zusammenfalle mit ihrer Arbeitsfähigkeit und -Tüchtigkeit und ihrem Vermögen oder mit dem Einkommen, welches sie aus diesen Factoren durch entsprechende wirthschaftliche Thätigkeit nachhaltig zu gewinnen vermag, und es ist klar, daß diese Größe mit dem Einkommen, welches jemand in Wirklichkeit gewinnt, nicht immer zusammenfällt, und daß daher schon deshalb das wirkliche Einkommen einer Person kein zuverläßiges Maß ihrer Leistungsfähigkeit bildet. Ein müßiger Rentner z. B. und ein fleißiger Geschäftsführer haben vielleicht dasselbe Einkommen: und doch ist der Rentner leistungsfähiger. — Denn wenn er auf die Annehmlichkeiten des behaglichen dolce far niente verzichten wollte, könnte er sein Einkommen verdoppeln, während der Erwerb des Geschäftsführers dessen ganze Zeit und Kraft in Anspruch nimmt und keine weitere Steigerung zuläßt. Aber mit dem Verhältniß des Einkommens einer Person zu ihrer Arbeitsfähigkeit ist das concrete Maß ihrer Leistungsfähigkeit noch nicht vollständig gegeben. Sie hängt ebenso sehr weiter noch von der Größe und Dringlichkeit der auf das betreffende Einkommen angewiesenen Bedürfnisse ab. Die concrete, wirkliche Leistungsfähigkeit einer Person ist bedingt durch das Verhältniß ihres Vermögens oder Einkommens einerseits zu der Größe ihrer Arbeitsfähigkeit und Erwerbstüchtigkeit und andererseits zu der Größe und Dringlichkeit ihrer Bedürfnisse, und zwar in der Weise, daß bei gleichem Einkommen die Leistungsfähigkeit um so geringer ist, je mehr die auf dessen Erwerb gerichtete Thätigkeit die ganze Zeit und Kraft des Erwerbenden in Anspruch nimmt und je mehr andererseits deren Ergebniß nur eben zur Befriedigung des Nothbedarfs zureicht, und um so größer, je kleiner die Anstrengung und je größer der Ueberschuß ihres Ergebnisses über den nothwendigen Lebensunterhalt. Ein Familienvater mit zahlreicher Familie und großen Ausgaben für Ernährung und Erziehung seiner Kinder ist daher weniger leistungsfähig als ein Junggeselle unter sonst gleichen Verhältnissen; ein bedürfnißloses und arbeitstüchtiges Volk leistungsfähiger als ein an große Ansprüche gewöhntes und durch Luxus verweichlichtes und geschwächtes Volk. Die Besteuerung wird nur dann das richtige Verhältniß zu der Leistungsfähigkeit nicht überschreiten, wenn die Gesammtsteuerlast, die jeder zu tragen hat, niemand durch Verkürzung des nothwendigen Lebensunterhalts hindert, immer wieder mindestens den seitherigen Werth seines Vermögens zu reproduciren. Die

Besteuerung soll jeden lassen, wer er ist, oder m. a. W. die Besteuerung darf nicht so hoch sein, daß nicht jedermann in der Lage wäre, einen der von ihm zu tragenden Gesammtsteuersumme und aller übrigen Kosten der Erhaltung und Neuschaffung seines Vermögens entsprechenden Gleichwerth durch seine wirthschaftliche Thätigkeit immer wieder von Neuem hervorzubringen. Nach dieser subjectiven Seite hin aufgefaßt, läßt sich daher das volkswirthschaftliche Princip auch als das Princip der Nachhaltigkeit der Besteuerung bezeichnen und fällt sohin zusammen mit demjenigen, was auch schon als „der Begriff der Steuerproduction" bezeichnet worden ist[1]).

2) Nach der objectiven Seite, hinsichtlich der Wirkung der Besteuerung auf die objectiv gegebene Ordnung des Wirthschaftslebens, ist das Princip der Verhältnißmäßigkeit als das „Princip der verhältnißmäßigen Deckung sowohl der staatlichen als der nichtstaatlichen Bedarfe" [2]) formulirt worden. Auf diesem objectiven Standpunct ist Aushungerung der außerstaatlichen Bedarfe durch einen gefräßigen Staatshaushalt ebenso ausgeschlossen wie die materielle Verkümmerung und Verlotterung des Staats durch eine egoistische Sparsamkeit. Staatliche und nichtstaatliche Bedarfe sind im Verhältniß ihrer Bedeutung für die Erhaltung und Entwicklung der ganzen Gesellschaft, einschließlich aller Glieder der letzteren, gleichermaßen berechtigt (Schäffle). Beides, das Princip der Nachhaltigkeit der Besteuerung und das Princip der verhältnißmäßigen Deckung aller Bedarfe, sind nur verschiedene Seiten eines und desselben Grundprincips, des volkswirthschaftlichen Princips der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung. Die übermäßige Belastung eines ganzen Volkes in der Weise, daß solche dauernd zur Verarmung desselben führen müßte, der Fall, welcher von der Theorie an dieser Stelle vielfach ausschließlich ins Auge gefaßt wird, wird sich unter gewöhnlichen Verhältnissen von selbst verbieten und ist wohl nur als Ausbeutung eines Volkes mit den Gewaltmitteln einer rücksichtslosen Fremdherrschaft denkbar. Größer ist die Gefahr einer, wenn auch nur zeitlichen Ueberlastung Einzelner oder einzelner Gesellschaftsclassen und diejenige einer einseitigen Belastung und Verkümmerung einzelner Seiten des wirthschaftlichen Lebens.

Das einfachste und sicherste practische Mittel, diese Klippe zu vermeiden, ist die möglichste Vertheilung der Steuerlast nicht bloß räumlich und dem Umfange nach in der Weise, daß sich die Steuerlast auf alle Wirthschaftskreise und das gesammte Vermögen eines Volkes ausdehnt, sondern auch zeitlich dadurch, daß die von den Einzelnen zu tragende Gesammtsteuerlast dem in der Zeit sich erstreckenden Verlauf der Reproduction des Vermögens entsprechend in möglichst viele zeitlich auf einander folgende Theilzahlungen aufgelöst wird. Das allgemeine physicalische Gesetz, daß jede Last durch Vertheilung des Drucks erleichtert wird, findet seine analoge Anwendung auch auf die Steuerlast. Die Forderung der möglichsten Vertheilung der Steuerlast, in ihrer selbständigen Bedeutung bis jetzt eigentlich nirgends gewürdigt, ist gleichwohl für die specielle Steuerlehre weitaus die wichtigste Folgerung aus dem Princip der Verhältnißmäßigkeit der Besteuerung. Sehr einfach ergiebt sich von hier aus namentlich auch die Erkenntniß, daß das noch jetzt nicht selten sich äußernde Verlangen nach einer einzigen Steuer nicht bloß practisch undurchführbar, sondern auch principiell verwerflich ist.

Aus der Forderung möglichster Vertheilung des Steuerdrucks folgt aber insbesondere die Unentbehrlichkeit der Aufwandsteuern für jedes Steuersystem, sobald die Steuerlast entschieden fühlbar zu werden beginnt. Denn 1) läßt sich die Steuerlast, welche die directen Erwerbsteuern, insbesondere die speciellen Ertragsteuern vorzugsweise den dem Erwerbe dienenden Vermögensbestandtheilen, sowie bestimmten einzelnen Volks- und Berufsclassen

[1]) Stein, F.W. I. S. 495.
[2]) Schäffle, St.-Polit. S. 17.

aufbürden, nur durch die Aufwandsteuern auch auf das Gebrauchs- und Nutzungsvermögen vertheilen, welches bei steigender Cultur eine immer größere Quote des Volksvermögens durch alle Schichten der Bevölkerung in Anspruch nimmt. Der Besteuerung des unbeweglichen Vermögens durch Grund- und Gebäudesteuern und des Besitzwechsels von Liegenschaften gegenüber ermöglichen die Aufwandsteuern eine entsprechende Belastung auch des beweglichen Vermögens. Auch Ausländer, welche nur als Consumenten am Wirthschaftsleben Theil nehmen und alle öffentlichen Einrichtungen und Anstalten mit genießen, werden am ungezwungensten durch Aufwandsteuern zu den Staatslasten herangezogen; 2) kommt noch weiter hinzu, daß die wirthschaftliche Thätigkeit der Besteuerten, welche sie in dem roh einkommenden Vermögen die Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts und zur Steuerzahlung 2c. gewinnen läßt, ein in der Zeit sich erstreckender Proceß ist. Keine Steuerart vermag diesem Proceß so natürlich sich anzubequemen, wie die in der Form von Verkehrsteuern erhobenen Aufwandsteuern, welche mit dem Preise der besteuerten Verbrauchsgegenstände verschmelzen und successive in kleinen kaum fühlbaren Beträgen in dem Maße bezahlt werden, in welchem der Consument durch die Früchte seiner Arbeit zu deren Anschaffung und Verbrauch in Stand gesetzt wird. Die Aufwandsteuern sind daher zugleich das Mittel zur zeitlichen, dem Verlaufe des Productionsprocesses entsprechenden Vertheilung der Steuerlast.

In dieser Vertheilung der Steuerlast nach beiderlei hier denkbaren Richtungen liegt eine der wesentlichen Functionen der Aufwandsteuern; sie ist auch wohl der hauptsächlichste Erklärungsgrund für die Popularität dieser Steuern, welche weder theoretische Bedenken noch politische Agitationen zu erschüttern vermochten.

An solchen Bedenken, welche sich als volkswirthschaftliche Bedenken zusammenfassen lassen, hat es freilich niemals gefehlt. Man hat den Aufwandsteuern den Vorwurf gemacht, daß sie bei indirecter Erhebung für den zunächst steuerpflichtigen Geschäftsmann die Nothwendigkeit eines größeren Betriebscapitals herbeiführen, um die Steuer für den Consumenten vorschießen zu können und daß sie demzufolge den Consumenten außer mit der Steuer für den Staat auch noch mit dem Zins für die verauslagte Steuer belasten; daß sie den Großbetrieb einseitig begünstigen, den Verkehr, die richtige locale und internationale Arbeitstheilung, die Entwicklung der Technik hemmen; zu Defrauden, Schmuggel, Bestechungen reizen und dadurch das Geschäftsleben corrumpiren.

Allein diese Vorwürfe treffen zum Theil auch andere Steuern, können also speciell gegen die Aufwandsteuern nicht in die Wagschale gelegt werden, indem z. B. auch hohe directe Steuern, Gewerbe-, Gebäude-, Grundsteuern 2c., den Geschäftsmann zu einem größeren Betriebscapital nöthigen oder, wenn die Steuerveranlagung auf Fassionen sich stützt, zu Defrauden reizen. Zum Theil sind jene Vorwürfe nur für einzelne Aufwandsteuern oder gar nur für einzelne Erhebungsarten von solchen, nicht für die Aufwandsteuern überhaupt zuzugeben, wie der Vorwurf, daß sie den Großbetrieb begünstigen oder die Entwicklung der Technik hemmen; namentlich in letzterer Beziehung sind auch Beispiele namhaft zu machen, wo sich die Aufwandbesteuerung der Entwicklung der Technik förderlich gezeigt hat, wie z. B. die Rohstoffbesteuerung beim Bier, Branntwein, Zucker. Theilweise sind die erhobenen Vorwürfe in ihrer Allgemeinheit doch kaum genügend zu substantiiren, wie die Behauptung, daß die Aufwandsteuern die richtige locale und internationale Arbeitstheilung hemmen.

Richtig ist wohl nur, daß die Aufwandsteuern, sofern sie vom Verkehr mit Verbrauchsgegenständen erhoben werden, den Verkehr belästigen und daß sie, wenn sie den Preis der betreffenden Gegenstände allzusehr vertheuern, die natürliche Ordnung des Verbrauchs und des Erwerbs eines Volkes stören und zur Verwendung weniger zweckmäßiger oder gar gesundheitsschädlicher Surrogate Veranlassung geben können.

Im Allgemeinen lassen sich für die Gestaltung des Aufwandsteuersystems vom volkswirthschaftlichen Standpuncte aus folgende Forderungen ableiten:

1) Für den inneren Verkehr sind, um einerseits den Verkehr so wenig als möglich zu belästigen und anderseits der Steuervertheilung möglichst Raum zu geben, Gegenstände möglichst allgemeinen Gebrauches für die Besteuerung zu wählen. Für den äußeren Verkehr ist die Belästigung im Wesentlichen dieselbe, ob wenig oder viel Artikel für zollpflichtig erklärt werden. Der Forderung der Vertheilung der Steuerlast entspricht ein Zolltarif um so besser, je mehr er zollpflichtige Artikel umfaßt; der Ausdehnung der Zollpflicht auf Artikel, welche nicht Verbrauchsgegenstände sind und auch bei späterer Verarbeitung vorzugsweise dem Capitalvermögen eines Volkes zuwachsen, steht im Wege, daß solche Zölle zunächst wenigstens nicht als Aufwandsteuern wirken, sondern die Production belasten; Zölle auf rohe Erzeugnisse der 3 Naturreiche erschweren die Concurrenzfähigkeit der auf sie angewiesenen Exportindustrieen, wenn die Gewährung von Zollrestitutionen nicht möglich ist und dürfen, wenn solche Erzeugnisse auch im Inlande hervorgebracht werden, im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung (s. unten) jedenfalls den Betrag der auf inländischen Erzeugnissen gleicher Art nachweisbar haftenden Steuern nicht übersteigen.

2) Der Steuer- oder Zollsatz soll, um die natürliche Ordnung des Wirthschaftslebens nicht zu stören und zugleich zur Verminderung des Anreizes zur Defraude, im Verhältniß zum Werth der besteuerten Gegenstände nicht zu hoch sein und soll bei verschiedenen Steuerobjecten in annähernd gleichem Verhältniß zu ihrem Werthe stehen.

3) Die Steuer ist an solche Verkehrsacte anzuknüpfen, welche sich, ohne dem Verkehr unnatürlichen Zwang aufzuerlegen, leicht controliren lassen, also namentlich da, wo der Verkehr der Oeffentlichkeit, der Reclame 2c. bedarf, oder auch, ohne daß Abgaben davon erhoben würden, die Cognition oder die Mitwirkung öffentlicher Behörden in Anspruch nimmt, oder wo er an wenigen leicht zu überwachenden Puncten centralisirt ist.

4) Zur Vermeidung unnöthiger Vertheuerung der Verbrauchsobjecte bei indirecter Erhebung soll die Besteuerung möglichst nahe vor dem wirklichen Consum erfolgen.

5) Defrauden, Schmuggel, Bestechungen 2c. sind durch scharfe Ueberwachung, strenge summarische Bestrafung und ausreichende Besoldung des Aufsichtspersonals zu unterdrücken.

§ 19) Die Aufwandsteuern und die Principien der Gerechtigkeit. Wenn man von Steuerprincipien spricht oder sprechen hört, so pflegt man dabei zunächst an die Principien der Gerechtigkeit zu denken. Es wird dabei als unbestritten vorausgesetzt, daß der den Gemeinwirthschaften in Erfüllung ihrer Obliegenheiten erwachsende Aufwand, soweit er durch andere Einnahmen, insbesondere solche aus eigenem Vermögen und aus privatwirthschaftlichem Erwerb, nicht gedeckt wird, eine Last der gemeinwirthschaftlich verbundenen Einzelwirthschaften darstelle und daher von diesen übernommen oder auf sie vertheilt werden müsse. Es handelt sich daher um das Gerechte in der Vertheilung, um dasjenige, was Aristoteles τὸ δίκαιον τὸ διανεμητικόν nennt, und um die Fragen, wer hat an der gemeinsamen Last Theil zu nehmen und in welchem Maße. Die eine der Fragen wird mit dem Princip der Allgemeinheit, die andere mit dem Princip der Gleichheit beantwortet, und unter den Principien der Gerechtigkeit versteht man eben diese Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit der Besteuerung.

1) Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung.

Unter dem Einfluß der socialistischen Lehren ist neuerdings für die sociale Periode, welche die sogen. staatsbürgerliche abzulösen begonnen habe, eine principielle Beschränkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung zu Gunsten „des kleinen Manns“ versucht worden[1]).

[1]) Wagner, F.W. S. 310 u. 356.

Allein die Aufbürdung des gesammten Steuerbedarfs auf die Leute mit größerem Einkommen wäre, abgesehen von der Schwierigkeit, die Grenze zu bezeichnen, wo das große Einkommen aufhört und das kleine, steuerfreie beginnt, bei dem populationistischen Schwerpunkt, der thatsächlich auf die Leute mit kleinem Einkommen fällt, gleichbedeutend mit steuerlicher Ueberlastung einer Minderheit, müßte die Consumtionsfähigkeit derselben in hohem Grade einschränken und würde, wenn durchgeführt, im Wege der Rückwälzung in Form von Lohn- ꝛc. Verkürzungen auf Umwegen schließlich doch eine Heranziehung der kleinen Leute zu den allgemeinen Staats- ꝛc. Lasten zur Folge haben. Theoretisch schließt die Forderung der absoluten Steuerfreiheit der kleinen Leute eine Inconsequenz in sich, wenn man, wie das meist geschieht, Quelle und Maß der Steuer im „Einkommen" findet. Denn von diesem Standpunct aus kann consequenterweise für das kleine Einkommen nur eine entsprechend kleine Steuer, nicht aber absolute Steuerfreiheit gefordert werden. Diese letztere ist aber auch keine nothwendige Consequenz der socialen Auffassung der Volkswirthschaftslehre und der socialpolitischen Erfassung der Aufgaben der gemeinwirthschaftlichen Organe, insbesondere des Staats. Es ist gewiß richtig, daß eine rationelle Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens eine hervorragend wichtige, vom Staate in der Gestaltung des Eigenthums- und Verkehrsrechts, im Armenrechte, in der Abhilfe bei Nothständen ꝛc. zu verfolgende wirthschaftspolitische Aufgabe ist. Auch die thatsächliche Gesetzgebung hat in Deutschland wenigstens diese ihre Aufgabe niemals verkannt. Es sind hieraus schon erhebliche Ausgaben für die gemeinwirthschaftlichen Organe erwachsen und vielleicht noch weitere und größere in Aussicht zu nehmen[1]). Aber für die Umlage des hierdurch mitbedingten Steuerbedarfs wäre ein anderes Vertheilungsprincip als das der Allgemeinheit undurchführbar und ungerecht. In den gemeinwirthschaftlichen Organen vollzieht sich die Scheidung des gemeinen Interesses Aller vom Privatinteresse der Einzelnen oder einzelner Gesellschaftsclassen, damit das Interesse des Ganzen als solches, in seiner völligen Reinheit und Unabhängigkeit vom ersteren, zu Stande kommt. An der Verwirklichung des allgemeinen Interesses, des gemeinen Wohls Aller sind Alle ohne Ausnahme gleichermaßen interessirt. Der hierfür erwachsende Aufwand gehört daher zu den Ausgaben, die von Allen als „nothwendige" Ausgaben anerkannt werden müssen und welchen auch der kleine Mann sich unmöglich entziehen kann. Die Forderung absoluter Steuerfreiheit der kleinen Leute ist eine mit dem Wesen des Staats im Widerspruch stehende Parteiforderung, welche die vom kleinen Mann bei anderen bekämpften Steuerprivilegien für ihn selbst in Anspruch nehmen zu können glaubt. Nicht zu verwechseln mit der Forderung einer absoluten Steuerbefreiung ist die von der Steuergesetzgebung vielfach gewährte Freilassung des sogenannten Existenzminimums. Die Freilassung des Existenzminimums setzt der Natur der Sache nach die Ermittlung des gesammten Einkommens und die Bemessung der Steuer nach dem Einkommen voraus. Auch thatsächlich anerkennt die Steuergesetzgebung die Freiheit des Existenzminimums nur bei der eigentlichen Einkommensteuer, und außerdem bei einzelnen speciellen Ertragsteuern, wie der Lohnsteuer, auch der Capitalsteuer, soferne solche als Einkommensteuerpartialen gedacht sind[2]). Mit der Bemessung der Steuer nach einzelnen Theilen des Verbrauchsvermögens, insbes. mit den Aufwandsteuern, ist die Idee der Freilassung des Existenzminimums unverträglich. Dieselbe beruht auf der Erwägung, daß ein gewisses Minimum des Einkommens neben den indirecten Steuern nicht weiter noch durch drückende directe Steuern verkürzt werden sollte.

[1]) Man denke z. B. an die vom Reiche mit Nachdruck aufgenommene socialpolitische Aufgabe einer allgemeinen Arbeiterversicherung.

[2]) Es ist ganz richtig und consequent, wenn z. B. das württembergische Einkommensteuergesetz vom 19. September 1852 den Rentenbezug von Wittwen, Waisen und gebrechlichen Personen bis zu 350 M. nur dann steuerfrei läßt, wenn zugleich das Gesammteinkommen derselben 350 M. nicht übersteigt.

2) Darin, daß, abgesehen von dem Princip der Allgemeinheit, nur eine gleichmäßige Besteuerung den Anforderungen der austheilenden Gerechtigkeit entspricht, besteht allgemeines Einverständniß. Wir gehen aber weiter davon aus, daß, um diesem Grundsatz zu entsprechen, die Vertheilung der Steuerlast so sein muß, daß sie als eine gleiche für Alle empfunden und als eine gleichmäßige von Allen anerkannt ist. Der Maßstab für die Steuervertheilung ist deshalb keine einfache arithmetisch-mechanische Größe, mit der man die Steuern wie mit dem Ellenmaß zumessen könnte. Es liegt nun einmal in der Idee des Staats (wie der übrigen gemeinwirthschaftlichen Organe [1]) als des Trägers des gemeinsamen Wohles Aller, daß derselbe jedem gleich viel werth sein muß und daß jeder dem gemeinen Besten als der Grundlage seiner eigenen individuellen Existenz gleich hohe Opfer zu bringen bereit ist und bringt. Solche Opfer können nicht gemessen, sondern nur wie jene Scherflein der Wittwe im Gotteskasten gewogen und innerlich nachempfunden werden. Das ist die einfache Erklärung der Thatsache, warum alle Versuche der Theorie nach einem absoluten objectiven Maßstab für eine gleiche Steuervertheilung, welchen sie im Einkommen schließlich zu finden glaubte, resultatlos geblieben sind und stets bleiben werden. Das Gerechte in der Steuervertheilung wird allezeit etwas zeitlich (historisch) und örtlich Relatives, durch die Wirthschaftsentwicklung eines Volkes Bedingtes bleiben. Eben deshalb fällt bei der Aufgabe einer gerechten Steuervertheilung der Finanzkunst und der Praxis eine so hervorragende Rolle zu, für welche die Weiterbildung und Vervollkommnung des Steuersystems wohl zeitweilig zum Stillstand, niemals zum völligen Abschluß gelangt. Aber wenn demnach eine gleichmäßige Steuervertheilung im Ganzen stets Problem und ideales Ziel bleiben wird, die Factoren für die vergleichende Größenbemessung verschiedener Steuern im gegebenen Falle lassen sich gleichwohl unschwer ermitteln.

In Wirklichkeit bemißt jeder die Größe des ihm durch die Besteuerung auferlegten Opfers nach der Bedeutung derjenigen Vermögenstheile, welche ihm in der Steuer entzogen werden. Das Vermögen ist für den Einzelnen wesentlich Mittel zur Befriedigung individueller Bedürfnisse. Der Verzicht auf Bedürfnißbefriedigung wird demgemäß verschieden empfunden, je nachdem er eine Schmälerung des absolut nothwendigen, des standesmäßigen oder des Luxusbedarfs in sich schließt. Das Vermögen ist aber ferner für den Einzelnen Ziel und Ergebniß des Erwerbs. Je schwieriger dieser Erwerb, je mehr derselbe Zeit und Kraft des Erwerbenden in Anspruch nimmt, desto stärker fallen Vermögensopfer in das Bewußtsein.

Die Größe des dem Besteuerten auferlegten Opfers bemißt sich also nach dem Verhältniß des Vermögens oder Einkommens zu der Größe der für dessen Erwerb erforderlichen Anstrengung einerseits und zu der Größe und Dringlichkeit der darauf angewiesenen Bedürfnisse andererseits [2]), oder (cfr. oben § 18 Z. 1. S. 295, nach denselben Momenten, welche auch für die Leistungsfähigkeit maßgebend sind. Aber die Größe des in der Steuer gebrachten Opfers steht dabei in umgekehrtem Verhältniß zur Leistungsfähigkeit: je größer die Leistungsfähigkeit, desto kleiner das Opfer bei gleicher Steuerhöhe oder, was dasselbe ist, die Steuer muß der größeren Leistungsfähigkeit entsprechend größer sein, um als gleich empfunden zu werden.

Das ist für uns vom Standpuncte der austheilenden Gerechtigkeit der präcis formulirte Inhalt der Forderung einer gleichmäßigen Vertheilung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Diese Forderung ist das Correlat des Grundsatzes der Leistung nach der Gegen-

---

[1]) Wozu bisweilen auch Gesellschaften, Genossenschaften 2c. für individuelle Zwecke jedoch mit Unrecht gerechnet werden.

[2]) „Denn sie haben Alle von ihrem Uebrigen eingelegt, diese aber hat von ihrer Armuth Alles, ihre ganze Nahrung, eingelegt."

leistung, welcher sich für den durch individuelle Interessen veranlaßten Theil des öffentlichen Bedarfs in derselben Weise als Forderung der austheilenden Gerechtigkeit ergiebt, wie die Forderung der Vertheilung nach der Leistungsfähigkeit für den rein dem allgemeinen Wohl dienenden Aufwand. Jenes erstere Princip, das sogen. Gebührenprincip, haben wir hier nicht weiter zu verfolgen. Die specielle Steuerlehre hat nur mit den für die eigentliche Besteuerung sich ergebenden Grundsätzen der ausnahmslosen Allgemeinheit und der gleichmäßigen Vertheilung derselben nach der „concreten, wirklichen, der persönlich und zeitlich gegebenen" [1]) Leistungsfähigkeit zu rechnen.

Und hier ist vor Allem darauf hinzuweisen, daß gerade vom Standpunct der Gerechtigkeit aus die schwersten Vorwürfe gegen die Aufwandsteuer erhoben worden sind.

Es wird gegen die Aufwandbesteuerung geltend gemacht: daß sie theils das Steuerzahlen überhaupt, theils die Höhe der von den Einzelnen zu zahlenden Steuern in das Belieben der Steuerpflichtigen stelle, je nachdem die letzteren selbst ihren Consum regeln, und daß die Aufwandsteuern ihrer Natur nach immer nur einzelne Waaren und Nutzungen steuerlich zu ergreifen gestatten, also gegen den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verstoßen; sie belasten das kleine Einkommen stärker als das große, weil von dem kleinen Einkommen eine viel größere Quote auf den Verbrauch der hauptsächlich besteuerten Massenartikel entfalle, besonders aber weil die dem Verbrauche der Wohlhabenderen dienenden besseren Qualitäten bei Feststellung der Steuersätze nicht genügend berücksichtigt werden, ebenso werde auch die größere auf ein Einkommen angewiesene Personenzahl von den Aufwandsteuern stärker getroffen. Aus beiderlei Gründen verletze die Aufwandsbesteuerung den Grundsatz der Gleichmäßigkeit, indem sie der geringeren Leistungsfähigkeit des kleinen Einkommens und der stärkeren Familie die größere Steuer auferlege; sie begünstige die reicheren besitzenden Classen und bewirke eine Ueberlastung der Familienwirthschaft in steigendem Maße mit der Vergrößerung der Familie; zahlreich seien endlich die Verletzungen des Grundsatzes der Gleichmäßigkeit den Producenten, überhaupt denjenigen gegenüber, welche die Steuer für den endlichen Consumenten auszulegen haben: Zölle und Steuern auf Rohstoffe wirken sowohl für die Besteuerung selbst als auch bei Rückvergütungen im Falle des Exports der aus versteuerten Rohstoffen hergestellten Erzeugnisse ungleich, indem sie die Verschiedenheiten in der Qualität der Rohstoffe und in der Ausbeute daraus nicht berücksichtigen; ungleiche Wirkungen ergeben sich aus unrichtigen Abstufungen der Steuersätze für Producte in verschiedenen Verarbeitungsstufen (Rohstoff, Halbfabrikat, Ganzfabrikat); auch seien Ungleichmäßigkeiten bei den verschiedenen Steuerformen, je nachdem ein und derselbe Artikel im Inland producirt oder vom Ausland eingeführt wird (innere Steuer und Zoll), nahezu unvermeidlich.

Auch hier sind die erhobenen Vorwürfe, so begründet sie auf den ersten Blick zu sein scheinen, bei genauerem Zusehen doch von sehr verschiedenem Gewichte. Der Vorwurf der Verletzung der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung, sofern man dabei die Wirkung der Aufwandbesteuerung auf die Consumenten im Auge hat, ist insofern zum mindesten sehr einseitig, als es sich hier um Aufgaben handelt, welche in vollkommener Weise überhaupt von keiner einzelnen Steuerart für sich gelöst werden können, sondern nur von der Gesammtheit aller Steuern oder vom Steuersystem, und auch von diesem immer nur in möglichst annähernder Weise.

Vom Standpunct des ganzen Steuersystems aus betrachtet bieten aber gerade die Aufwandsteuern in ganz hervorragender Weise die Mittel sowohl zur Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit als desjenigen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

---

[1]) Schäffle, St.Polit. S. 24.

Einmal ist die Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit bei den Aufwandsteuern selbstverständlich nicht in der Richtung zu suchen, daß denselben ausnahmslos alle denkbaren Verbrauchsgegenstände unterworfen werden. Allgemeinheit der Besteuerung kann auch durch Aufwandsteuern auf solche einzelne Steuerobjecte erreicht werden, welche Gegenstand allgemeinen ausnahmslosen Gebrauchs sind, weil sie zum Leben entweder wie Salz und Brot thatsächlich unentbehrlich sind, oder wie Bier, Branntwein, Wein, Zucker, Kaffee oder Thee, theilweise auch Tabak nach den Verhältnissen und der herrschenden Consumtionssitte für unentbehrlich gelten. Die so gern zur Schau getragene Rücksicht auf den kleinen Mann und der von der Hand in den Mund lebenden Bevölkerung muß, wenn sie die Dinge beim Licht betrachtet, den Aufwandsteuern auf unentbehrliche Nahrungs- und Genußmittel für die Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit den Vorzug einräumen vor directen Personal- oder Einkommensteuern, welche den hier gerade besonders wichtigen volkswirthschaftlichen Rücksichten der zeitlichen Vertheilung der Steuerlast keine Rechnung zu tragen vermögen. Die allgemein herrschende Vorstellung, daß durch Steuern auf nothwendige Lebensbedürfnisse zugleich der nothwendige Lebensbedarf geschmälert werde, eine Vorstellung, welche mit zu dem theoretischen Verdict dieser Steuern geführt hat, ist nur theilweise zutreffend. Steuern auf nothwendige Lebensbedürfnisse können den nothwendigen Lebensbedarf nur in dem Falle verkürzen, wo das Einkommen des Besteuerten zur Bestreitung des Nothbedarfs nicht oder nur nothdürftig ausreicht, d. h. bei Unterstützungsbedürftigen. Aber in diesem Falle hat dann eben die Gesellschaft in der Armenfürsorge auch die auf den Nothbedarf des Unterstützungsbedürftigen entfallende Steuer in der Unterstützung mit zu übernehmen.

In allen anderen Fällen wird durch Steuern auf nothwendige Lebensmittel gerade nicht der Nothbedarf, sondern der Ueberschuß des Einkommens über den Nothbedarf verkürzt, indem diese Steuern den für den Nothbedarf zu machenden Aufwand erhöhen und den für freie Bedürfnisse übrig bleibenden Rest des Einkommens schmälern. Steuern auf nothwendige Lebensmittel sind daher in ihrer Wirkung auf den Besteuerten im Wesentlichen nicht anders zu beurtheilen als Steuern auf entbehrliche Genuß- und Reizmittel und es wäre wohl an der Zeit, wenn sich die Theorie von den Folgen einer zwar populären, aber unklaren und in der Hauptsache unrichtigen Vorstellung befreien würde.

Das Vorurtheil, welches insbesondere jene oberflächliche und äußerliche, die Forderungen der Gerechtigkeit in der Besteuerung mit der bloßen Gleichmäßigkeit nach dem Einkommen identificirende Auffassung gegen die Aufwandsteuern zu erwecken wußte, hat sich mit fast erdrückender Wucht namentlich auf die Steuern von nothwendigen Lebensmitteln geworfen. Und doch sind diese Steuern nicht bloß das schonendste, wirklich humanste Mittel zur Verwirklichung des unanfechtbaren Grundsatzes der Allgemeinheit, sondern zugleich wie die übrigen Aufwandsteuern für eine wirkliche Gleichmäßigkeit bezweckendes Steuersystem nicht zu entbehren, sofern man nur die größere Leistungsfähigkeit nicht in dem größeren Einkommen an und für sich, sondern wesentlich in dem größeren Ueberschuß desselben über den Nothbedarf erkannt hat. Diese größere Leistungsfähigkeit äußert sich unmittelbar in einem den Nothbedarf übersteigenden Verbrauch, bezeugt sich aber nicht etwa bloß durch den Verbrauch entbehrlicher Genuß- und Reizmittel, sondern viel häufiger und durch alle Schichten der Bevölkerung durch einen stärkeren, oft übermäßigen Verbrauch nothwendiger Lebensmittel, was namentlich bei den Getränken, wo das Uebermaß des Verbrauchs augenfälliger ist, zu den bekanntesten und durch die Consumstatistik bis zur Evidenz bewiesenen Thatsachen gehört. Die Aufwandsteuern bieten nun das Mittel, die in dem Verbrauch über den nothwendigen Bedarf sich manifestirende Leistungsfähigkeit in ihren „concreten, wirklichen, individuellen jeweiligen Aeußerungen unmittelbar und speciell mit entsprechenden höheren oder niedrigeren Sätzen je nach der Rangordnung der Bedürfnisse und dem Werthe

ihrer Befriedigungsmittel zu erfassen. Die Steuern auf nothwendige Lebensmittel treffen dabei den gewöhnlichen verbreiteten Luxus der großen weniger gebildeten Masse, die Aufwandsteuern auf die entbehrlichen Gegenstände des höheren und feineren Lebensgenusses haben es mehr auf die aristocratische Geschmacksrichtung des Verbrauches abgesehen.

Nach beiden Richtungen — in der schonendsten Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung und in ihrer einfachen, den Lebensgewohnheiten mühelos und von selbst sich anpassenden Wirkung auf eine der wirklichen, individuellen Leistungsfähigkeit entsprechende — Belastung hat man eine weitere wesentliche Function der Aufwandsteuern zu erblicken, vermöge welcher sie zur Ergänzung der directen Steuern unmöglich entbehrt werden können. Denn die directen Steuern, die Einkommensteuern wie die Ertragsteuern, vermögen ihrer Natur nach nur das Einkommen für sich ohne Berücksichtigung seines Verhältnisses zum Bedarf zu erfassen, erreichen dieses Ziel bei der großen Masse der kleinen, amtlicher Constatirung sich leicht entziehenden Einkommen nur unvollkommen und treffen das Einkommen, auch wo es wirklich ermittelt wird, niemals in seinem wirklichen, sondern stets nur nur in einem muthmaßlichen, besten Falls dem allgemeinen Durchschnitt entsprechenden Betrage [1]). Die directen Steuern sind daher nicht bloß deshalb drückend, weil sie der zeitlichen Vertheilung der Steuerlast keinen Raum geben, sondern wesentlich auch, weil sie der wirklichen, concreten, individuellen Leistungsfähigkeit, soweit sie durch den Ueberschuß des Verbrauchs über den Nothbedarf gegeben ist, keine Rechnung tragen können.

Es wäre nun aber ebenso einseitig und kann wohl den mit practischen Steuerfragen Vertrauten am wenigsten in den Sinn kommen, neben den eminenten Lichtseiten der Aufwandbesteuerung dasjenige zu verkennen, was in anderer Richtung in den gegen sie erhobenen Beschuldigungen Zutreffendes und Wahres enthalten ist.

Es ist wahr, daß die Aufwandbesteuerung das Einkommen nichtphysischer Personen gar nicht und das kleine Einkommen, sowie den größeren Familienhaushalt stärker belasten; es ist wahr, daß sie je nach ihrer Gestaltung im Einzelnen eine Reihe Ungleichheiten in ihrer nächsten Wirkung auf die Producenten im Gefolge haben können und vielfach wirklich auch haben; es ist ferner wahr, wird aber gewöhnlich weniger hervorgehoben, daß sie der ungleichen Leistungsfähigkeit insoweit, als sie mit der größeren oder geringeren Schwierigkeit des Erwerbs zusammenhängt, nicht genügend Rechnung zu tragen vermögen. Sie treffen das immer wieder vornemlich in Ausgaben für den nothwendigen Lebensunterhalt sich zerschlagende Einkommen der dienenden Classen, des Arbeiters, des Beamten, des Arztes ꝛc., an welchem der Schweiß, die Unlust und Mühseligkeit saurer Wochen klebt, bei gleichem Verbrauche mit derselben Schwere, wie den leichteren Gewinn des Gründers und Speculanten und die Revenuen des über die Arbeit Anderer verfügenden Großgrundbesitzers, Schlotjunkers, Großkaufmanns und Rentners.

Alles zugegeben! Aber man steht hier nicht Uebelständen und Ungerechtigkeiten gegenüber, welchen nur durch Preisgebung der Aufwandsteuern mit sammt ihren unleugbaren Vorzügen abgeholfen werden könnte. Mit nichten! Absolute Vollkommenheit ist zwar in Steuersachen so wenig zu erreichen als auf anderen Gebieten, aber die allem Menschlichen anhaftende Unvollkommenheit läßt sich auch hier auf ein erträgliches Maß zurückführen, theils durch entsprechende Gestaltung der Aufwandsteuern selber, theils durch die Entwicklung der Steuergesetzgebung auf anderen Gebieten des Steuersystems.

---

[1]) Selbst bei der auf Fassion des Steuerpflichtigen selber beruhenden, der Idee nach das wirkliche Einkommen zu einem bestimmten Theile am genauesten ermittelnden württembergischen Capital- und Dienst-Einkommensteuer geht es nicht ohne die gesetzliche Fiction ab, daß das auf den Normaltag nach dem Stande an diesem Tag zu fatirende Einkommen mit dem im darauffolgenden Steuerjahre von dem Fatenten wirklich bezogenen identisch sei, was thatsächlich keineswegs immer der Fall ist.

Vor Allem muß man darauf verzichten, durch die Aufwandbesteuerung erreichen zu wollen, was gerade durch sie nicht zu erreichen, sondern anderen Steuerarten vorbehalten ist. Darum überlasse man die stärkere Belastung des größeren Einkommens und die Berücksichtigung der auf ein gegebenes Einkommen angewiesenen Personenzahl derjenigen Steuerart, welche die Steuer nach dem Gesammteinkommen bemißt und deshalb das Gesammteinkommen auch ermittelt — der allgemeinen Einkommensteuer, verlange aber auch von dieser wirklich die leichtere Belastung des kleineren Einkommens durch Degression des Steuerfußes mit Freilassung eines nicht allzu nieder gegriffenen Existenzminimums, die Berücksichtigung der auf ein Einkommen angewiesenen größeren Personenzahl, ferner der Passivzinsen und anderer die Leistungsfähigkeit mindernder Momente, deren Berücksichtigung eben die Ermittlung des Gesammteinkommens und die Bemessung der Steuer nach dem Gesammteinkommen zur Voraussetzung hat.

Man überweise die Besteuerung des Erwerbs nichtphysischer Personen der Actiengesellschaften 2c., ferner die stärkere Belastung des fundirten Einkommens und des müheloseren Erwerbs den speciellen Ertragsteuern und Verkehrsteuern vom Erwerb durch Conjuncturen-, Spiel-, 2c. Gewinne und vom Erbsanfall. Verkehrt ist die verbreitete Anschauung, daß eine allgemeine Einkommensteuer ein ausgebildetes System einzelner Specialsteuern vom Erwerb vollkommen zu ersetzen vermöge und umgekehrt. Unmöglich und verkehrt auch das Bestreben bei Specialsteuern vom Erwerb, wie z. B. den speciellen Ertragsteuern, die Gleichheit der Besteuerung durch einen einheitlichen Steuerfuß herzustellen. Nicht in dem einheitlichen, sondern in dem verschiedenen Maß der Besteuerung, — verschieden je nach der Schwierigkeit des Erwerbs, des erzielbaren Reingewinns, des Risicos 2c. liegt im Gegensatz zu der allgemeinen Einkommensteuer und in Ergänzung derselben die wahre Aufgabe und die eigentliche Function der Specialbesteuerung des Erwerbs. Für die Aufwandbesteuerung selber aber lassen sich zur Verminderung der vom Standpunct der Gerechtigkeit gegen sie zu erhebenden Bedenken im Allgemeinen etwa folgende Regeln ableiten:

1) Für die Wahl der Steuerobjecte. Besteuerung einzelner, besonders hierzu geeigneter, unentbehrlicher Lebensmittel (insbes. Salz) zu möglichst schonender Verwirklichung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung. Daneben zur Ergreifung einer möglichst gleichmäßigen Besteuerung nach der wirklichen Leistungsfähigkeit Besteuerung von Objecten zwar allgemeinen, aber doch mehr oder weniger verzichtbaren Genußes, insbes. der hauptsächlichsten und verbreitetsten Genuß- und Reizmittel (Bier, Wein, Branntwein, Kaffee, Thee, Zucker, Tabak) und ihrer etwaigen Surrogate, sowie besondere höhere Luxusabgaben für den höher stehenden, distinguirten Lebensgenuß (Südfrüchte, Gewürze, Seidewaaren, Abgabe von Hunden, Equipagen, für den Wohnungsluxus, soweit solcher nicht schon durch die Gebäudesteuer getroffen erscheint, von Mobilar- und Ausstattungsgegenständen 2c.).

2) Steuerbemessung bei inneren Productionssteuern möglichst nach dem Fabrikat und nach der Qualität desselben.

3) Steuersatz. Abstufung der Steuersätze möglichst nach dem Werth im Interesse verhältnißmäßiger Belastung verschiedener Artikel, namentlich aber auch zum Zweck der richtigen Besteuerung eines und desselben Artikels nach der Qualität oder nach verschiedenen Verarbeitungsstufen, soweit Werthsermittlungen als zu schwierig oder zu umständlich sich erweisen, Abstufung nach dem der allgemeinen Anschauung entsprechenden Maß der Entbehrlichkeit der Genüsse.

4) Herstellung möglichster Uebereinstimmung zwischen inneren Steuern und Zöllen auf gleiche oder gegenseitig sich vertretende Artikel.

5) Möglichstes Entgegenkommen und richtige, den concreten Verhältnissen entsprechende Bemessung bei Gewährung von Steuer- und Zollrückvergütungen im Falle des Exports

von Erzeugnissen aus versteuerten oder verzollten Gegenständen, ebenso im Falle des Unbrauchbarwerdens von solchen. Steuer- und Zollrestitutionen sollen unter keinen Umständen über den Betrag der wirklich entrichteten Steuern hinausgehen, zur Prämie werden, da dies eine nicht zu rechtfertigende Verwendung von Steuern zu Gunsten der Privatinteressen Einzelner in sich schließt, Zollrestitutionen überhaupt nur soweit gewährt werden, als die Identität der eingeführten und wieder ausgeführten Waaren mit Sicherheit angenommen werden kann.

§ 20. Die Aufwandsteuern und die Principien der Verwaltung. Zu den die Aufwandsbesteuerung besonders charakterisirenden Erscheinungen gehört die Thatsache, daß bei den hauptsächlich wichtigen indirecten Aufwandsteuern die Steuerverwaltung mit der großen Masse der eigentlichen Steuercontribuenten, den Consumenten, gar nicht in eigentliche Berührung kommt, daß sie es vielmehr nur mit der beschränkteren Zahl derjenigen Geschäftsleute zu thun hat, welche die Gesellschaft mit ihrem Bedarf an steuerpflichtigen Sachgütern versorgen, mit den Producenten, Waarenführern, Händlern, Kaufleuten 2c. Auf diese Thatsache lassen sich nun auch die guten und schlimmen Eigenschaften zurückführen, welche vom Standpunct der Verwaltung aus an der Aufwandsbesteuerung zu loben, bez. zu tadeln sind. Von einer guten Steuerverwaltung verlangt schon Adam Smith mit Recht möglichste Bestimmtheit zur Vermeidung von Zweifeln und Willkürlichkeiten, namentlich bezüglich der Höhe der von dem Einzelnen zu entrichtenden Steuern, möglichste Bequemlichkeit und Billigkeit der Erhebunsweise.

Im Hinblick hierauf besitzen nun die indirecten Aufwandsteuern unleugbar hervorragende Vorzüge.

Die Consumenten, welche diese Steuern nur zu tragen, nicht direct an die Steuerverwaltung zu zahlen haben, leiden unter etwaigen Verstößen gegen die Bestimmtheit weniger, häufig gar nicht. Die Steuerzahlung ist für die Consumenten die denkbar bequemste. Es wird gegen sie keinerlei Zwang wegen Bezahlung von Steuern ausgeübt, weder hinsichtlich des Betrags der zu entrichtenden Steuern noch hinsichtlich der Zeit ihrer Entrichtung. Auch verlangt die Aufwandsbesteuerung kein Eindringen in die persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse des Besteuerten von Amtswegen und keinerlei specielle Controle des Privaten. Das, was die Steuerverwaltung zur überlästigen Bedrängerin des ruhigen Bürgers macht, jene oft kleinlichen und immer pedantischen Plackereien, welche vielfach drückender sind, oder wenigstens peinlicher empfunden werden als die Höhe der Steuer, all das fällt bei der indirecten Aufwandsbesteuerung weg. Die Zeit der Steuerzahlung ist ganz in das Belieben des Steuerpflichtigen gestellt, erfolgt, wenn er Geld zur Verausgabung bereit hat, und in Momenten, wo er dem angenehmen und befriedigenden Gefühl sich hingeben kann, sich für sein Geld etwas angeschafft zu haben, was ihm seine Mittel erlauben. An die Stelle der amtlichen Einschätzung setzt die Aufwandsbesteuerung die „Selbstregulirung" der Steuer nach Höhe, Zeit und Ort der Entrichtung durch das Steuersubject [1]). Die steuerkräftigeren Subjecte besteuern sich durch Mehrverzehrung selbst. Die schwächeren Steuerkräfte entlasten sich selbst durch freiwilligen Verzicht auf Mehrverbrauch, je nach dem Maße der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel. Die Steuerverwaltung sieht hier die Steuerkräfte selbst die für die Verwaltung eigentlich unlösbare Aufgabe der Einschätzung nach der wirklichen Leistungsfähigkeit sich abnehmen, ohne jeglichen Aufwand der Verwaltung an Zeit und Mühe für Herstellung kostspieliger Katasterwerke. Die freiwillige Steuerentrichtung macht Mahnungen und Steuerexecutionen und deren Kosten überflüssig; die örtliche Bewegung namentlich der arbeitenden Classen bereitet der Steuererhebung keine Schwierigkeit und ermög-

---

[1]) Schäffle, St.Polit. S. 85 und S. 114.

licht beträchtliche Ersparnisse. Faßt man so die Wirkung der Besteuerung auf die Consumenten ins Auge, so läßt sich gewiß auch vom Standpuncte der Steuerverwaltung aus eine vollkommenere Art der Besteuerung kaum denken als eben die indirecte Aufwandsbesteuerung, welcher es gelingt, die gesteigertsten Anforderungen in Beziehung auf Bestimmtheit, Bequemlichkeit und Billigkeit von selbst und gewissermaßen spielend zu lösen.

Nicht ganz so glänzend ist das Bild, wenn man die Wirkung der Besteuerung nicht auf die mittelbaren Steuerträger, sondern auf die Steuerzahler ins Auge faßt, auf diejenigen, welche die indirecten Steuern für die Consumenten unmittelbar an die Steuerverwaltung zu entrichten haben.

Den unmittelbaren Steuerzahlern gegenüber bietet schon die Verwirklichung des Grundsatzes der Bestimmtheit der Besteuerung, insbesondere hinsichtlich ihrer Höhe im einzelnen Falle nicht unerhebliche Schwierigkeit. Sowohl beim Zoll als bei den inneren Steuern von Verbrauchsgegenständen würde die Feststellung des Steuersatzes nach dem Werthe an sich sowohl den Forderungen der Bestimmtheit der Besteuerung als den Grundsätzen, welche sich für sie aus den volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsprincipien ergeben, am meisten entsprechen. Und doch begegnen Werthsteuersätze in ihrer practischen Anwendung den größten Schwierigkeiten. Für die Werthsermittlung steuerpflichtiger Waaren sieht sich die Steuerverwaltung entweder auf die Selbstangaben des Steuerpflichtigen, oder auf die Schätzungen ihrer Beamten, oder auf Sachverständige angewiesen. Sachverständige stehen meist nicht zu Gebot oder sind vorzugsweise nur unter den ebenfalls steuerpflichtigen Berufs- und Geschäftsgenossen des Steuerpflichtigen zu finden. Die Selbstangaben der letzteren sind unzuverlässig, da richtige Angaben gegen das Interesse der Pflichtigen sind. Eidesstattliche Versicherungen sollte man in derartigen Dingen nicht verlangen. Eine richtige Schätzung durch Beamte setzt große Waaren- und Marktkenntniß voraus; die Betheiligung von Beamten an der Werthsermittlung ist eine weitere Veranlassung zu Bestechungsversuchen, öffnet Willkürlichkeiten Thür und Thor und läßt zum mindesten eine gewisse Gleichmäßigkeit der Geschäftsbehandlung bei verschiedenen Aemtern durch verschiedene Beamte schwer vermissen. So wenig ferner auch die Belästigung durch indirecte Aufwandsteuern von den Consumenten empfunden wird, so wenig kann man sagen, daß sie überhaupt nicht belästigen. Die Belästigungen richten sich alle nur ausschließlich gegen die nächstbetroffenen Geschäftsleute, legen denselben eingreifende Beschränkungen im Geschäftsbetrieb und Verkehr auf, belasten sie mit großen Steuersummen, gegen welche auch die höchsten directen Steuern geringfügig erscheinen, allerdings für Rechnung der Consumenten, aber ohne jede Sicherung, daß diese den auf sie ausgestellten Wechsel wirklich auch anerkennen und einlösen.

Diesen Belästigungen der Producenten entspricht auf Seite der Steuerverwaltung die Nothwendigkeit schwieriger und theuerer Controlen: Absperrung und Bewachung des Grenzzollgebiets, Controlirung der inneren Transporte bei Circulationsteuern, Controlen über die verbrauchsteuerpflichtigen Productionszweige in allen einzelnen denselben zugehörigen Betrieben: Tabakbau, bez. auch Tabakfabriken, Salzbergwerke und Salinen, Bierbrauereien, Branntweinbrennereien, Rübenzuckerfabriken, Wirthschaften 2c. Alle diese vielgestaltigen Betriebe sollen controlirt und in ihrer Geschäftsgebahrung oft im Einzelnen überwacht sein!

So bestätigt sich auch hier die alte Erfahrung: wo viel Licht ist, ist auch viel Schatten. Und gerade diese Schattenseiten wird die Steuerverwaltung vorzugsweise im Auge behalten müssen. Eine humane Steuerverwaltung, welche der dem Geschäftsmann im Interesse des Ganzen aufzuerlegenden Opfer stets eingedenk bleibt, demselben daher mit Achtung und Vertrauen entgegenkommt, ihn seiner Individualität entsprechend schonend behandelt, begründeten Beschwerden abzuhelfen gern und aufrichtig bestrebt ist, vermag auch eingreifende Maßregeln erträglich zu machen. Das beste Mittel, die der Aufwandsbesteuerung anhaftenden Mängel

weniger hervortreten zu lassen, wird daher allezeit eine tüchtige gut geschulte, humane, unbestechliche und gerechte Verwaltung sein. Im Uebrigen lassen sich speciell im Hinblick auf die Principien der Verwaltung noch etwa folgende Regeln für die Aufwandsbesteuerung aufstellen:

1) Werthsteuersätze sind räthlich nur in Fällen, wo die Steuer im Moment des Uebergangs der steuerpflichtigen Waare an den schließlichen Consumenten erhoben wird, wo sich die Steuerbemessung unmittelbar an die von den Consumenten wirklich bezahlten Preise anschließen läßt. Die Bemessung der Steuer nach dem Werthe bildet einen besonderen Vorzug, z. B. bei der französ. Weinbesteuerung, der sogen. Detailgebühr der württemb. Ausschanksabgabe von Wein und Obstmost, sowie bei der Steuererhebung in der Form des Monopols, wo die Steuerverwaltung die Preisbestimmung selbst in die Hand nimmt. — Außerdem empfehlen sich für innere Steuern wie für Zölle specifische Steuersätze nach Maß, Gewicht oder Stückzahl der Steuerobjecte mit Berücksichtigung der sicher unterscheidbaren Sorten und Qualitäten und der verschiedenen Verarbeitungstufen, und im Anschluß an den ungefähren, durchschnittlichen Werth der verschiedenen Artikel. Die Forderungen der volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsprincipien (s. o. S. 298 Z. 2 und S. 304 Z. 3) sind daher hier im Hinblick auf die Principien der Verwaltung entsprechend zu modificiren.

2) Im Hinblick auf die größere Bequemlichkeit für die zunächst steuerpflichtigen Geschäftsleute soll denselben durch Gewährung von Zoll- und Steuerkrediten die Steuerzahlung erst nach dem Absatz ihrer Producte und dem Empfang des Erlöses ermöglicht, und durch Zulassung von Theilzahlungen erleichtert werden. Hierher gehört auch bei Zöllen die Ermöglichung der Verzollung im Binnenland am Bestimmungsort, bez. nach dem Austritt aus amtlichen oder unter amtlichem Mitverschluß stehenden Niederlagen statt an der Grenze, die Aufstellung von Tarasätzen für das Gewicht der üblichen Verpackungsarten der Waaren zur Ermöglichung der Nettoverzollung, ohne die zeitraubende und kostspielige Arbeit des Auspackens und Wiederverpackens und dergleichen.

3) Eine Hauptaufgabe bleibt es, wie aus volkswirthschaftlichen Rücksichten so auch zu Minderung der durch die Steuercontrole für die Verwaltung erwachsenden Kosten, diese Controle dem natürlichen Gange des Verkehrs und des Geschäftsbetriebs anzupassen (s. auch oben § 18, S. 298 Z. 3.).

4. Allgemeiner Ueberblick über den Stand der Aufwandsbesteuerung.

§ 21. Aus dem Bisherigen wird zur Genüge hervorgehen, welche Function den Aufwandsteuern im Steuersystem zufällt: Die Aufwandsbesteuerung vermag zwar nicht immer ganz gleichmäßige, aber doch im Laufe der Zeit mit dem Wachsthum der Bevölkerung und des Volkswohlstands von selber steigende Erträge dem öffentlichen Bedarf zur Verfügung zu stellen; sie allein ist im Stande, auch das Verbrauchs- und Nutzungsvermögen zu der stets wachsenden Steuerlast heranzuziehen und eine zeitliche, dem Proceß der Hervorbringung und Gewinnung des Einkommens entsprechende Vertheilung der Steuerlast zu bewirken. Die Aufwandsbesteuerung gestattet ferner die schonendste Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung der kleinen Einkommen und die unmittelbare Anpassung der Besteuerung an die concrete, wirkliche, individuelle, in dem Verbrauche über den Nothbedarf sich äußernde Leistungsfähigkeit; zugleich ist sie für die große Masse der Consumenten die bequemste, Zeit und Ort der Steuerzahlung ganz in das Belieben des Steuerzahlers stellende, „des Executors und der Pfändungen" nicht bedürftige Art der Steuererhebung.

Trotz dieser eminenten Vorzüge vermag jedoch eine objective Prüfung die ausschließliche Verwendung der Aufwandsbesteuerung zur Aufbringung des gesammten Steuerbedarfs nicht zu empfehlen:

Sie ist zur Aufbringung plötzlichen Mehrbedarfs in Nothfällen durch Zuschläge weniger geeignet als die directe Besteuerung und würde bei den Schwankungen, welchen ihre Erträge unterliegen, die Herstellung des Gleichgewichts im öffentlichen Haushalt nicht selten zu einer sehr schwierigen Aufgabe machen und die Erhaltung möglichster Stetigkeit der Steuersätze fortwährend gefährden; sie würde das werbende Volksvermögen einseitig begünstigen, das Verbrauchs- und Nutzungsvermögen einseitig belasten. Beim Wegfall aller anderen Steuern müßte durch Vermehrung der steuerpflichtigen Verbrauchsgegenstände die steuerliche Beschränkung von Production und Verkehr im privatwirthschaftlichen System auf immer weitere Kreise ausgedehnt oder müßten einzelne Steuerobjecte durch unnatürlich hohe, mit ihrem wirklichen Werthe nicht mehr im Verhältniß stehende Steuersätze beschwert werden. Bei einer ausschließlichen Aufwandsbesteuerung wäre der Vorwurf begründet, daß sie die unteren Volksclassen zu Gunsten der höheren Einkommen, die Familienwirthschaft zu Gunsten des Junggesellenthums überlaste und daß sie auch den leichteren und sicheren Erwerb des fundirten Einkommens nicht entsprechend höher steuerlich zu ergreifen gestatte. Die Bequemlichkeit für den Consumenten müßte sie durch übernatürliche Vertheuerung nothwendiger oder schwer verzichtbarer Lebensbedürfnisse und durch Belastung der Steuerverwaltung mit einer Reihe schwer und jedenfalls nur mit großen Kosten lösbarer Aufgaben der Steuercontrole allzu theuer erkaufen.

Also nicht directe oder indirecte Besteuerung ist die Frage, sondern eine dem jeweiligen finanziellen Bedarf genügende, gerechte und gleichmäßige Besteuerung durch directe und indirecte Steuern je innerhalb der durch allgemein volkswirthschaftliche und natürliche Verhältnisse gesteckten Grenzen ist das Ziel, welchem ein rationelles Steuersystem zustreben muß, und die Aufgabe, welche ein Volk, das sich ebenso frei von theoretischen Einseitigkeiten wie von den egoistischen Interessen der Parteileidenschaft zu halten weiß, jederzeit je den geschichtlich gegebenen Entwicklungszuständen entsprechend zu lösen vermag.

Bei dieser Auffassung ist es von naheliegendem Interesse zu sehen, welcher Raum der Aufwandsbesteuerung thatsächlich von den größeren Culturstaaten der Gegenwart zugestanden wird.

Nach Gerstfeldt[1]) hat betragen:

In den Staaten	Die Gesammtsumme 1) des Staatsbedarfs.	2) aller Staatsabgaben incl. verschiedener Verwaltungseinnahmen [2]).	3) der Zölle und Verbrauchsteuern.	Spalte 3 in Procenten von Spalte 1.	von Spalte 2.
	1000 M.	1000 M.	1000 M.		
England	1,613,287	1,395,817	884,421	54	63
Rußland	1,680,069	1,564,221	874,863	52	56
Frankreich	2,107,110	1,973,003	999,847	47	50
Oesterreich	676,063	610,012	266,616	39	43
Deutschland	1,371,697	788,898	305,311	22	38

Hiernach hat sich unter den aufgeführten Staaten bis jetzt Deutschland weitaus am ungünstigsten zu der Aufwandsbesteuerung gestellt, indem dieselbe hier sowohl im Verhältniß zum Gesammtbedarf als im Verhältniß zu dem durch Steuern, Gebühren und ge-

[1]) Gerstfeldt, Beiträge zur Reichsteuerfrage 1879.
[2]) Einrechnung der „verschiedenen Verwaltungseinnahmen" bei Gerstfeldt wegen der hierunter für Deutschland, Oesterreich und Rußland begriffenen Gebühren und Gebührensteuern.

bührenartige Abgaben gedeckten Theil desselben den geringsten Ertrag abwirft. Dasselbe Resultat ergiebt sich auch aus den Ziffern, welche der dem Reichstag unterm 17. März 1881 übergebenen Denkschrift des Reichskanzlers[1]) entnommen sind, wonach an Zöllen und Verbrauchsteuern nach den neuesten Budgets, für England nach dem Rechnungsabschluß von 1879/80, auf den Kopf der Bevölkerung entfallen in

Frankreich	27.7 Mark,
Vereinigte Staaten von Amerika . .	26.1 „
England	24.9 „
Rußland	13.1 „
Italien	12.4 „
Oesterreich	12.1 „
Deutschland	9.2 „

Dazu kommt aber, daß in Deutschland nicht bloß für Staat und Reich, sondern auch für Communalverbände die Steuerkraft vorzugsweise in der Form von directen Steuern in Anspruch genommen wird.

Als Beispiel mögen hier rechnungsmäßige Erhebungen für Württemberg auf das Jahr 1877/78, die uns zur Verfügung stehen, eine Stelle finden, wonach ertragen haben:

Für	Die Verbrauchsteuern.	Die directen Steuern.	Gebühren und gebührenartige Abgaben[2]).	Zusammen.
den Staat	8,121,451. 33	12,769,494. 88	2,971,968. 15	23,862,914. 36
die Amtscorporationen	— —	2,039,656. —	—	2,039,656. —
die Gemeinden	1,486,732[3]). —	12,044,078. —	—	13,530,810. —
	9,608,183. 33	26,853,228. 88	2,971,968. 15	39,433,380. 36

Danach würde sich der Ertrag der Verbrauchsbesteuerung für Staat und Gemeinden in Württemberg gar nur auf 24.4 % sämmtlicher Steuern und Abgaben berechnet haben.

Hat man einmal die Function der Aufwandsbesteuerung namentlich ihre Erleichterung der Steuerlast durch Vertheilung des Steuerdrucks und ihre Anpassung der Besteuerung an die concrete, individuelle, örtlich und zeitlich gegebene Steuerfähigkeit richtig erkannt, so wird man es nur natürlich finden, wenn die Klagen über unerträgliche Höhe der Besteuerung in Deutschland nicht von der Tagesordnung verschwinden, obwohl die Gesammtsteuerlast für Reichs- und Staatszwecke in Deutschland geringer ist als in der Mehrzahl der zum Vergleich gezogenen Staaten. Dieselbe betrug[4])

für Frankreich	52.24 Mark,
„ Großbritannien . .	40.27 „
„ Oesterreich . . .	24.76 „
„ Rußland	18.89 „
„ Deutschland . . .	15.14[5]) „

[1]) Reichstagsdrucks. 4. Leg.Per., IV. Session 1881, Nr. 57.

[2]) Accise und Sporteln.

[3]) Ertrag der Verbrauchsteuern, welche für das Jahr 1879/80 auf Grund des Gesetzes vom 23. Juli 1877 in 15 Städten mit 272,713 Einwohnern für Communalzwecke erhoben worden sind.

[4]) Wiederum nach Gerstfeldt.

[5]) Für Württemberg ergiebt sich bei einer Bevölkerung von 1.88 Mill. und einem Steuer-

Freilich wird man bei Würdigung dieser Ziffern den größeren und verbreiteteren Wohlstand und die entsprechend größere Leistungsfähigkeit von Frankreich und England nicht übersehen dürfen. Thatsache wird aber trotz alledem eine verhältnißmäßig geringe, durch größeren Druck der Steuerlast sich fühlbar machende Entwicklung der Aufwandsbesteuerung für Deutschland bleiben. Diese geringere Entwicklung der Aufwandsbesteuerung in Deutschland äußert sich in einer wohl allzu ängstlichen Selbstbeschränkung sowohl hinsichtlich der Zahl der inneren Steuern unterworfenen Gegenstände als hinsichtlich der Höhe der Steuersätze auf die einzelnen Hauptartikel des Verbrauchs. Abgesehen von den Zöllen werden nemlich für Staat und Reich in Deutschland allgemein nur von vier Verbrauchsartikeln innere Aufwandsteuern erhoben: vom Rübenzucker, vom Salz, vom Tabak und vom Bier, bez. Malz. Schon der Branntwein ist nicht mehr allgemein Gegenstand der Besteuerung in ganz Deutschland, sofern Württemberg den Branntwein in der Hauptsache immer noch steuerfrei läßt[1]). Vom Wein wird nur in den Weinländern Elsaß, Baden, Württemberg, Hessen eine innere Steuer erhoben, vom Fleisch nur in Baden und Sachsen. An die Besteuerung des Luxusverbrauchs hat man sich in Deutschland bis jetzt eigentlich gar nicht gewagt. Nur die Hundesteuer zeigt ein häufigeres Vorkommen[2]), ohne Zweifel wegen der zugleich hierfür mitsprechenden polizeilichen Rücksichten, und außerdem lassen sich hier etwa noch die Abgabe von öffentlichen Vergnügungen in Hamburg und die Accise von Schaustellungen in Württemberg anführen.

Wie viel farbenreicher und vielgestaltiger ist dieser puritanischen Einfachheit gegenüber namentlich das französische Budget, welches uns ein wahres Bouquet verschiedener Verbrauchsteuern entgegenhält und hier vielleicht zu sehr zu dem entgegengesetzten Extrem hinneigt. Wir finden in Frankreich neben den Abgaben vom Zucker, Salz, von Getränken und vom Tabak (Monopol), Steuern vom Essig[3]), von Zündhölzern[4]), Papier[5]), Oelen[6]), Stearinkerzen[7]), von der Dynamitfabrication[8]) und vom Pulvermonopol[9]). Die Entwicklung der modernen Verkehrsanstalten, welche das Reisen mit so viel Bequemlichkeiten ausgestattet hat und die erfrischenden Reize von Orts- und Luftveränderungen immer breiteren Gesellschaftsschichten zugänglich macht, hat mehreren Staaten den Gedanken an eine, wie die Erfahrung gezeigt hat, recht einträgliche Eisenbahnbilletsteuer nahegelegt. Wir finden solche Steuern außer in Frankreich[10]) auch noch in England[11]) und in Rußland[12 13]). Eine Besteuerung des höheren, feineren und gebildeteren Lebensgenusses ist in der französischen Steuer von geschlossenen Gesellschaften und Billards[14]) und in der englischen Steuer von männlichen Dienstboten[15]) und von Wappen[16]) zu erkennen; ebenso in der Steuer von Pferden und Wagen[17]), welche in Frankreich und England, in den Abgaben von zur Verarbeitung kommendem

---

ertrag von 39.43 Mill. M. ein Steuerbetrag von 20.97 M. pro Kopf und nach Zuschlag der Gerstfeldt'schen Ziffern für Zölle (2.77), Tabak (0.03), Zucker (1.06), Salz (0.97), Wechselstempel (0.16) eine Gesammtsteuerlast für Gemeinden, Staat und Reich von 25.78 M.; der Spielkartenstempel war für die in Frage stehende, der Wirthschaftsreform vorausgegangene Zeit noch nicht zur Reichsabgabe erhoben.

[1]) Nur das zur Branntweinbereitung verwendete Malz unterliegt hier der Besteuerung; außerdem wird eine Abgabe vom Branntwein-Kleinverkauf erhoben. Baiern hat eine Branntweinsteuer erst seit dem Jahre 1880.

[2]) Z. B. in Baden, Württemberg, Baiern, Hessen, Hamburg, Lübeck.

[3]) 2,033,000 Fr. — [4]) 16,093,000 Fr. — [5]) 14,421,000 Fr. — [6]) 3,993,000 Fr. — [7]) 7,209,000 Fr. — [8]) 320,000 Fr. — [9]) 12,757,000 Fr., sämmtliche Ziffern nach dem Budget von 1879.

[10]) 72,685,000 Fr., dazu vom Frachtverkehr 5,734,000 Fr.

[11]) Nach dem Rechnungsabschluß von 1878/79 774,892 Pfd. Sterl.

[12]) Finanzjahr 1879: 7,500,000 Rubel.

[13]) Hierher ist ohne Zweifel auch in Italien die „Taxe" auf Erträgnisse der Eisenbahnen mit 13,177,000 Lire (Budget 1878) zu rechnen.

[14]) 2,310,000 Fr.

[15]) 146,062 Pfd. Sterl. — [16]) 81,855 Pfd. Sterl.

[17]) Frankreich 11,236,400 Fr., England 555,794 Pfd. Sterl.

Gold und Silber [1]), welches in England und Oesterreich zur theilweisen Deckung des Staatsbedarfs herangezogen sind. Bei einem Streifzug in das Gebiet der Stempel, Taxen, Sporteln, Licenzen und derartiger gebührenartiger Abgaben würde sich sicher die Zahl der eigentlich zu den Aufwandsteuern zu rechnenden Abgaben in ungeahnter Weise vermehren lassen.

Und nun zu dem weiteren für die Beurtheilung der Aufwandsbesteuerung wichtigen Punkte — zu der Höhe der Steuersätze für einen und denselben Artikel in verschiedenen Steuersystemen.

Als Maximalsatz für die Abgabe von Bier ist reichsverfassungsmäßig [2]) (!) der Satz von 3 M. 28 pro hl festgesetzt [3]). Während dieser Maximalsatz in Deutschland nirgends erreicht ist [4]), beträgt die Biersteuer in Frankreich 3 M. 20 Pf., in England 3 M. 73 Pf., Rußland 3 M. 75 Pf., Oesterreich 4 M. 72 Pf., Italien 5 M. 49 Pf., Norwegen 6 M. 4 Pf. Der reichsverfassungsmäßige Maximalsatz für Branntwein beträgt 43 M. 80 Pf. pro 100 % Alkohol per hl [5]), in Belgien 75 M. 41 Pf., in Schweden 85 M. 97 Pf., in Frankreich 124 M. 80 Pf., in Rußland 182 M. 10 Pf., den Niederlanden 193 M. 80 Pf., den Vereinigten Staaten von Amerika 198 M. 95 Pf., in England 394 M. 45 Pf. Kleiner sind die Abweichungen in der Höhe des Steuersatzes beim Zucker. Die Zuckersteuer beträgt nach Gerstfeldt in Deutschland 10 M. 12 Pf. pro Ctr., in Oesterreich 10 M., in Rußland 13 M. 67 Pf., in Frankreich 16 M. 38 Pf.; die Tabaksteuer pro Ctr. in Deutschland 38 M. 58 Pf. in Rußland 54 M. 62 Pf., in Oesterreich (Monopol) 110 M., in England 350 M., in Frankreich (Monopol) 380 M. [6]). Der Zoll für rohen Caffe, welcher in Deutschland 40 M. für 100 kg beträgt, ist höher in Oesterreich mit 48 M., in Italien mit 64 M., in Frankreich mit 124 M. 80 Pf., niederer dagegen in England mit 28 M. 11 Pf. Der Zoll für Thee beträgt in Deutschland wie in Oesterreich 100 M. für 100 kg, in England 112 M., in Frankreich 166 M. 40 Pf., in Italien 280 M. Verhältnißmäßig sehr hoch ist in Deutschland nur die Salzsteuer mit 6 M. pro 100 kg, gegen 4 M 65 Pf. in Frankreich, 2 M 81 Pf in Rußland, während England überhaupt keine Salzsteuer hat [7]). Also nicht die geringere Wohlhabenheit und der geringere Verbrauch, sondern wesentlich die geringere Entwicklung der Aufwandsbesteuerung, theils nach der Zahl der besteuerten Gegenstände, theils nach der Höhe der Steuersätze, ist die Ursache der geringen Ergiebigkeit der Aufwandsbesteuerung in Deutschland. Dieser Thatsache mußte auf der anderen Seite die stärkere Inanspruchnahme der Steuerkraft in der Form von directen Steuern nothwendig entsprechen, welche der weit verbreiteten und von der Theorie begünstigten, gleichwohl aber irrigen Anschauung, daß das Einkommen als Quelle und als ausschließliches Maß der Besteuerung anzusehen sei, besser zusagten und um so mehr in den Vordergrund treten mußten, je mehr die zunächst im Interesse größerer Einheitlichkeit der inneren Besteuerung durch die Zollvereinsverträge und die Reichsverfassung den Einzelstaaten hinsichtlich der Aufwandsbesteuerung auferlegten Beschränkungen diese vorzugsweise auf die Entwicklung der directen Steuern hinwiesen.

Es mag richtig sein, daß namentlich Frankreich und England der directen Besteuerung

---

[1]) England 82,767 Pfd. Sterl., Oesterreich (Puncirung) 145,000 fl., Ungarn 14,941 fl.

[2]) cfr. § 2 des Zollvereinsvertrags v. 8. Juli 1867 und Art. 40 der Reichsverfassung.

[3]) 1 Thlr. 15 Gr. von der Ohm = 137.4 l.

[4]) Brausteuergemeinschaft 1 M., Elsaß 2 M. 30 Pf., Württemberg 2 M. 50 Pf., Baiern 3 M., Baden 3 M. 20 Pf., je pro hl (nach einer Zusammenstellung im württembergischen Etat ꝛc. 1881/83).

[5]) Wirklicher Betrag in Baden 14 M., Brausteuergemeinschaft 26 M. 20 Pf., Baiern 26 M. 20 Pf. (nach dem badischen Gesetzentwurf v. 4. Dezember 1879, die Branntweinsteuer betreffend.)

[6]) Nach Gerstfeldt a. a. O. Die Belastungsziffer des Tabaks für Deutschland hat sich durch das Tabaksteuergesetz v. 16. Juli 1879 erhöht (für 1880/81 ca. auf das 3fache), ohne daß jedoch das im Texte dargestellte Verhältniß hiedurch in irgend erheblicher Weise alterirt worden wäre.

[7]) Desgl.

zu wenig Raum gegeben haben und daß diejenigen Recht haben, welche, wie dies für Frankreich neuerdings wieder von Gambetta geschehen ist, die Aufgaben einer Steuerreform mehr in der Ausbildung des directen Steuerwesens, insbes. der Einkommensbesteuerung suchen. Für Deutschland ist es umgekehrt gewiß nur begründet, wenn sich die Aufmerksamkeit für Reich, Staat und Gemeinde wieder mehr den indirecten Steuern zuwendet. Für die directe Besteuerung mögen sich deshalb deren Freunde keinen allzu großen Befürchtungen hingeben. Für Einzelstaaten wie Communen wird der Schwerpunkt nach wie vor doch in der directen Besteuerung zu suchen sein.

II. Die einzelnen Steuern.

Hoffmann, die Lehre von den Steuern, Berlin 1840; Rau, F.W. II. 1865; v. Hock, die öffentlichen Abgaben und Schulden, Stuttgart 1863; E. Pfeiffer, die Staatseinnahmen, Stuttgart und Leipzig 1866; L. v. Stein, FW., Leipzig 1878, II. Bd.; Schäffle, die Grundsätze der Steuerpolitik, Tübingen 1880.

A. Indirecte.

I. Die Besteuerung einheimischer Producte.

1) Die Mahlsteuer.

§ 22. Erhebungsarten. Der Aufwand für das tägliche Brot, für Brotfrüchte und Mehl kann durch verschiedene Besteuerungsformen steuerlich ergriffen werden. Thatsächlich sind es, abgesehen von den Getreide- und Mehlzöllen, welche mit der Besteuerung anderer ausländischer Producte eine besondere Gruppe von indirecten Steuern bilden und daher hier außer Betracht bleiben, vornemlich die städtischen Thorsteuern (Circulationsteuern) und die Mahlsteuer (Productionsteuer), welche als die gebräuchlichsten Formen der binnenländischen Besteuerung von Brotfrüchten in Frage kommen. Die Thorsteuern kommen an der Linie geschlossener Städte zur Erhebung; die Mahlsteuer knüpft sich an den Proceß der Zubereitung von Brotfrüchten zu Brot und zwar an den Proceß des Mahlens. Der Mahlsteuer unterliegen nach der gewöhnlichen Einrichtung alle Getreidearten, Körner und Hülsenfrüchte, welche zu Mehl, Schrot, Gries ꝛc. durch eine Mühle bereitet werden; sie ist zu entrichten, bevor man das Getreide ꝛc. auf die Mühle bringt. Alles zum Vermahlen bestimmte Getreide muß daher mit einer Bescheinigung für die bezahlte Steuer versehen sein. Zur Sicherung der Abgabe dient das Verbot beweglicher Mahlmühlen, Handmühlen und Stampfen, die Verpflichtung der Müller, ihr Gewerbe nur mit Erlaubniß der Verwaltungsbehörde und nur in den angezeigten, unter Steueraufsicht genommenen Localen zu betreiben und nur in den angezeigten Localen ihre zum Gewerbebetrieb bestimmten Vorräthe aufzubewahren. Hierzu kommen noch Vorschriften über die Art und Weise der Verbringung von Getreide auf die Mühlen in Beziehung auf die zulässige geringste Quantität, die Verpackung, die Zeit, Vorschriften über Führung von Verzeichnissen über alle abgelieferten Mahlfrüchte und ihre Eigenthümer und über die Verwiegung jeder Getreidepost ꝛc. ꝛc.

Beurtheilung der Steuer. Die Brotfrüchte gehören zweifellos zu den nöthigen Lebensmitteln; sie sind Gegenstand allgemeinen Verbrauchs, für welchen regelmäßig ein sehr beträchtlicher Theil des Volksvermögens zur Verfügung gestellt wird[1]). Ihre Besteuerung

---

[1]) Conrad (in Hildebrands Jahrbüchern, 34. Bd., S. 224) giebt nach den Ergebnissen in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten Preußens für die Jahre 1838—61 den Consum pro Kopf an zu 94.8 Pfd. Weizen und zu 243 Pfd. Roggen. Daraus ergäbe sich für Deutschland rund ein

Verbrauch von	19,900,000 kg Weizen à 17 M. =	338,300,000 M.
und von	51,030,000 kg Roggen à 14 M. =	714,420,000 M.
	zusammen von	1052,720,000 M.

müßte daher als ein geeignetes Mittel zur Vertheilung der Steuerlast erscheinen. Es hat auch thatsächlich zu keiner Zeit an Versuchen gefehlt, den Verbrauch an Brotfrüchten zum Gegenstand innerer Verbrauchsbesteuerung zu machen. Allein die Brotfrüchte sind als Nahrungsmittel physiologisch nicht in dem Maße unentbehrlich, als es bisweilen angenommen wird. Der Mensch lebt nicht vom Brot allein. Kartoffeln, Leguminosen, Gemüse, Obst, Milch, Eier, Fleisch vermögen innerhalb weiter Grenzen die Brotfrüchte als menschliche Nahrungsmittel zu ersetzen. Der Verbrauch von Brotfrüchten ist daher zwar ein sehr allgemeiner, aber zugleich der Quantität nach ein sehr ungleichmäßiger, ungleichmäßig nicht bloß bei Arm und Reich, sondern auch bei verschiedenen Personen derselben Classe und Berufsart, je nach Gewohnheit, Geschmack ꝛc. der verschiedenen Häuslichkeiten. Wie groß ist innerhalb der arbeitenden Classe der Unterschied des Mehlverbrauchs zwischen der Kartoffelnahrung der arbeitenden Volksclasse in Norddeutschland und der Schmalzkost der Holzknechte im baierischen Gebirg. Dort Kartoffeln in großen Mengen mit kleinerem Verbrauch von Brot und Mehl und verschwindend kleinen, nur zur Geschmacksverbesserung zeitweise eingeschobenen Fleischportionen, hier fette Mehlspeisen mit Sauerkraut und gedörrtem Obst[1]). Brotfrüchte für sich allein sind daher schon deshalb nicht geeignet zur Herbeiführung einer allgemeinen und zugleich gleichmäßigen Besteuerung nicht einmal der unteren Classen, ganz abgesehen von der ungleichen Wirkung bei Aermeren und Wohlhabenderen.

Dazu kommt aber weiter, daß eine vollständige steuerliche Erfassung des Verbrauchs an Brotfrüchten durch innere Steuern große steuertechnische Schwierigkeiten bietet. Die Erhebung von Abgaben auf Brotfrüchte in der Form von Thorsteuern ist nur bei größeren geschlossenen Städten möglich. Die Erfassung in der Form von Mahlsteuern ist auf dem Lande bei der großen Anzahl zerstreut und vereinzelt liegender Mühlen beschwerlich und kostbar und ohne rigorose Härte kaum durchführbar. Außerdem concurrirt für den Landwirth, der sein eigenes Erzeugniß verzehrt, die Mahlsteuer mit der Grundsteuer und wirkt namentlich in Zeiten gedrückter Getreidepreise in Folge auswärtiger Concurrenz für den inländischen Producenten doppelt empfindlich. Der Ersatz der Mahlsteuer für das platte Land, wie dies in Preußen der Fall war, durch eine correspondirende directe Steuer, die Classensteuer, führt zu ungleicher Belastung von Stadt und Land und macht für die Stadt die Erhebung einer Ausgleichungsabgabe für den Eingang von Mühlenfabricaten und Backwaaren und die Errichtung und Bewachung einer Octroilinie nothwendig. Es ist daher besser, wofür auch die in Preußen gemachten Erfahrungen sprechen, auf die steuerliche Erfassung des Aufwands für Brotfrüchte durch innere Steuern ganz zu verzichten.

Dagegen haben Thorsteuern, wenn sie sich nicht bloß auf Brotfrüchte beschränken, sondern auch andere Consumtibilien, Eßwaaren, Getränke ꝛc. umfassen und ihrem verschiedenen steuerlichen Werthe entsprechend verschieden tarifiren, einen wesentlich anderen Charakter[2]). Bei hohem Gemeindeaufwand in Großstädten können sie nothwendig werden, um einer unerträglichen Steigerung der directen Gemeindesteuer vorzubeugen oder eine Uebertheuerung einzelner Verzehrungsgegenstände zu verhüten, welche bei Beschränkung der indirecten Gemeindebesteuerung auf wenige einzelne Verbrauchsartikel (Gas, Fleisch, Bier) eintreten und zum Werthe derselben nicht mehr im Verhältniß stehen würde.

---

[1]) Conrad (a. a. O. S. 225) berechnete den Verbrauch an Brotfrüchten in einer Handwerkerfamilie auf mehr als . . . . 4 Ctr. pro Kopf,
in einer Lohndienerfamilie auf . . . . 172 Pfd. „ „
im Hause eines niederen Beamten auf . . . . 140 „ „ „
bei 3 höheren Beamten je auf . . . . 272 „ „ „
„ . . . . 204 „ „ „
und „ . . . . 148 „ „ „

[2]) Stein, F.W. II. S. 216.

Solche Steuern sollten aber nicht zu einer staatlichen Mehrbelastung der städtischen Bevölkerung gegenüber der ländlichen vom Staate in Anspruch genommen, sondern als Steuerreserve der Communalbesteuerung vorbehalten werden.

Steuergesetzgebung. In Preußen[1]) betrug die Mahlsteuer, welche in den größeren Städten nach der Wahl der städtischen Behörden zugleich mit der Schlachtsteuer an Stelle einer directen Classensteuer erhoben wurde, vom ehemaligen Centner (110 Pfund) Weizen 16 Gr. brandenburgisch = 2 M., von 1 Centner Roggen, Gerste, Buchweizen und anderen Getreidearten und Hülsenfrüchten 4 Gr. brandenburgisch = 50 Pf. Ein Drittheil des Rohertrags der Mahlsteuer war der betreffenden Gemeinde zur Verwendung für Communalzwecke überwiesen. Durch Gesetz vom 25. Mai 1873 wurde jedoch in allen mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten mit Wirkung vom 1. Januar 1875 an die Mahl- und Schlachtsteuer aufgehoben und die Classensteuer eingeführt[2]). Nur die Schlachtsteuer kann von diesem Zeitpunkte an im Bedarfsfall noch als Gemeindesteuer forterhoben werden, wogegen die Mahlsteuer auch als Gemeindesteuer in Wegfall gekommen ist[3]). Seitdem wird in Deutschland keine Binnensteuer auf Brotfrüchte oder Mehl mehr erhoben. Ebensowenig in England und Rußland. Auch in Frankreich wird wenigstens thatsächlich Getreide ꝛc. von den städtischen Octrois nicht getroffen[4]). Dagegen werden in Oesterreich Thorsteuern von Mehl, Kartoffeln, Hülsenfrüchten, Brotfrüchten, Haber, Heu, Stroh, Brennholz ꝛc. für Rechnung des Staats an der Linie der geschlossenen Städte erhoben[5]). In Italien ist die Mahlsteuer, welche früher nur in einigen Provinzen erhoben wurde, vom 1. Januar 1869 an für das ganze Königreich eingeführt worden.[6] [7])

2) Die Fleisch- (Schlacht-) Steuer.

§ 23. Erhebungsart. Die Aufwandsteuern auf Vieh, Fleisch und thierische Producte erscheinen ebenfalls in der Regel theils in der Form von Thorabgaben, theils in der Form einer

[1]) Ges. v. 30. Mai 1820 (Ges.-S. S. 143), v. 1. Mai 1851 (Ges.-S. S. 193), v. 25. Mai 1873 (Ges.-S. S. 222); cfr. Rau, F.W. II. S. 243 Anm. e.

[2]) Im preuß. Staatshaushaltsetat von 1875 ist der Ausfall berechnet an Mahlsteuer auf 5,319,000 M.
an Schlachtsteuer „ 8,400,000 M.
zusammen auf 13,719,000 M.
Die Mehreinnahme von Classensteuer „ 8,956,000 M.

[3]) Zweckmäßiger wäre es ohne Zweifel gewesen, sie durch eine städtische Thorsteuer auf Getreide ꝛc. für Communalzwecke zu ersetzen.

[4]) Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs. Stuttgart und Augsburg 1857. S. 377 ff.

[5]) Schäffle, a. a. O. S. 402; Hock, die öffentlichen Abgaben ꝛc., S. 171.

[6]) Stein, a. a. O. S. 218 Anm. Ertrag der Mahlsteuer nach dem Budget von 1878: 81,000,000 Lire.

[7]) Der Vollständigkeit halber mögen an dieser Stelle auch noch die Getreide- und Mehlzölle, wie sie von verschiedenen Staaten erhoben werden, vorgemerkt sein (cfr. die Zusammenstellung zum Zolltarifentwurf v. 1879). a) Getreidezölle: Oesterreich, Großbritannien und Rußland lassen Getreide frei eingehen, Frankreich: Weizen 0.48 M., Schweiz: alle Getreidearten 0.24 M., Italien: Weizen und Roggen 1.12 M., sonstige Körner 0.92 M. pro 100 kg, America: Weizen 0.84 M., Roggen, Gerste 0.63 M., Hafer, Mais 0.42 M. per americ. Scheffel = 35,237 Liter, Deutschland: Gerste, Mais, Buchweizen 0.50 M., übrige Getreidearten und Hülsenfrüchte 1 M. pro 100 kg; b) Mehlzölle: Frankreich: Weizen, Spelz, Mischkornmehl 0.96 M., Schweiz: Mehl von Getreide, Kastanien, Reis 0.80 M. (nach dem neuen Tarifentwurf 1 M.), Rußland: Mehl von Weizen, Spelz, Erbsen, Bohnen 1.39 M., Mehl von Roggen, Gerste, Mais 0.79 M., Mehl von Hafer, Buchweizen 0.60 M., Italien: Mehl 2.22 M., Deutschland: Mehl von Getreide und Hülsenfrüchten (vom 1. Juli 1881 an) 3 M. pro 100 kg, America: Mehl von Reis, Weizen, Gerste 20 %, Mehl von Mais 10 % des Werths. Keine Mehlzölle erheben: Oesterreich und Großbritannien. Soweit, wie in Deutschland, keine binnenländischen Aufwandsteuern von Getreide oder Mehl erhoben werden, sind die betreffenden Zölle in erster Linie als Ausgleichungsabgaben für die auf der landwirthschaftlichen Production lastenden öffentlichen Abgaben, insbesondere die Grund- bez. Gewerbesteuer anzusehen; nur soweit sie diesen Betrag nachweisbar übersteigen, kommt diesen Zöllen der Charakter von Schutzzöllen zu, welche sich übrigens für vorübergehende landwirthschaftliche Krisen, z. B. für eine Zeit des Uebergangs vom vorwiegenden Getreidebau zu lohnenderen landwirthschaftlichen Betrieben, wohl rechtfertigen lassen (s. o. § 15, Z. 2a).

Productionsbesteuerung des Schlachtens als Schlachtsteuer. Seltener und weniger zweckmäßig als jene zu den Transportsteuern gehörigen Thorabgaben ist die einer anderen Gattung von Circulationsteuern angehörige Auflage (Accise) auf den Verkauf von Vieh (Handelsbesteuerung). Auch in der Form von Licenzabgaben oder von jährlich Seitens der Metzger und Gastwirthe zu entrichtenden Recognitionsgeldern (Abfindungen) wären Fleischsteuern denkbar.

Die Schlachtsteuer wird entweder vor dem Schlachten nach der Stückzahl erhoben mit verschiedenen Steuersätzen nach der verschiedenen Gattung des Schlachtviehs und nach höheren oder niedereren Gewichtsclassen (Baden), oder nach dem Schlachten, aber vor dem Zerhauen nach dem im Beisein eines verpflichteten Wagmeisters erhobenen Gewichte derjenigen Theile, welche pfundweise ausgewogen werden (Preußen).

Die Erhebung der Schlachtsteuer nach der Stückzahl ist einfacher, dagegen prämiirt sie Metzger und Viehzüchter für das Schlachten schwereren Viehs auf Kosten der Steuercasse. Es ist daher auch schon eine Combination beider Erhebungsmethoden versucht worden, wobei die amtliche oder unter Anwesenheit unverdächtiger Zeugen nach dem Schlachten vorgenommene Gewichtsermittlung als Correctiv und Controlemittel für die vor dem Schlachten nach der Stückzahl erhobene Abgabe benützt wird (Sachsen).

Weitere Controlemittel zur Sicherung der Schlachtsteuer sind: Verbot der Schlachtung bei Nachtzeit, Verbot des Schlachtens ohne vorausgegangene Anzeige und Erlaubnißeinholung (Anmeldepflicht) unter genauer Angabe der Gattung oder des Gewichts der Thiere, sowie von Zeit und Ort der Schlachtung, steuerliche Beaufsichtigung der Schlachthäuser, Fleischschrannen, Metzgen und der Aufbewahrungsorte von Fleischvorräthen, Verbot des Schlachtens oder der Aufbewahrung von Fleischvorräthen an unerlaubten Orten, Controlirung des Fleischverkehrs, insbes. der Metzger, durch Bezettelung der Fleischtransporte.

Beurtheilung. Die Fleischsteuer erfreut sich in der Regel einer etwas günstigeren Beurtheilung als die Brotsteuer, wobei man hauptsächlich von der Annahme auszugehen pflegt, daß das Fleisch zum Leben nicht ganz so nothwendig sei als das Brot. Allein absolut nothwendig ist für den Menschen auch das Brot, überhaupt der Verbrauch von Getreidefrüchten nicht. Der Wilde ist im Stande, von Fleisch und thierischem Fett allein zu leben, dem Lappländer und Eskimo genügt neben der Milch seiner Rennthierheerden das Fleisch der Seethiere und Vögel mit entsprechenden Portionen Thran, wobei er freilich enormer, für den Magen an gemischte Kost gewohnter Europäer nicht zu bewältigender Fleischquantitäten zur Erhaltung bedarf[1]). Aber abgesehen von der absoluten physiologischen Entbehrlichkeit oder Unentbehrlichkeit bestimmter einzelner Nahrungsmittel, welche für die große Mehrzahl derselben nicht nachweisbar ist, ist so viel jedenfalls sicher, daß eine aus vegetabilischen und animalischen Nahrungsmitteln gemischte Kost sich für die meisten Fälle als zweckmäßig und zuträglich empfiehlt, daß die Fleischnahrung, weil sie theuerer ist, namentlich bei den unteren Classen vielfach in den Hintergrund tritt, doch aber auch hier, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, nirgends ganz fehlt, indem das reine Vegetarianerthum nur bei raffinirter und kostspieliger Auswahl der zur Ernährung verwendeten Pflanzenstoffe auf die Dauer durchführbar ist[2]).

Für gewöhnliche Verhältnisse muß daher auch das Fleisch, wenn auch in geringen Quantitäten, als nothwendiges Nahrungsmittel bezeichnet werden, da der Mensch kaum im

---

[1]) Ranke, die Ernährung des Menschen. München 1876. S. 223.

[2]) Nach genauen Erhebungen Böhms umfaßte die Kartoffelnahrung einer aus 3 Personen bestehenden Familie der ärmsten arbeitenden Volksclasse in norddeutschen Gegenden (Luckau) noch einen Fleischverbrauch von $1^3/_4$ Pfd. pro Woche. cfr. Ranke, die Ernährung des Menschen. München 1876. S. 237 f.

Stande ist, die großen Quantitäten Kartoffeln, Brot, Reis zu genießen und zu verdauen, um alle Ausgaben des Stoffwechsels mit der ihm für gewöhnlich und ohne unverhältnißmäßige Kosten zur Verfügung stehenden Pflanzenkost zu bestreiten.

Allein die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit einer Aufwandsteuer hängt überhaupt nicht davon ab, ob der von der Steuer getroffene Gegenstand zum Leben nothwendig ist oder nicht. Die Beurtheilung indirecter Steuern muß vielmehr davon abhängig gemacht werden, ob und in welchem Maße die betreffende Steuer geeignet ist, den Druck der gegebenen und nun einmal nicht zu beseitigenden Steuerlast ohne zu große Belästigung des Verkehrs zu vertheilen, und in welcher Weise eine solche Steuer für sich allein oder in Verbindung mit anderen Steuern als Mittel dient, die Forderungen der Allgemeinheit und der Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu verwirklichen.

Und von diesen Gesichtspuncten aus giebt die Besteuerung der Fleischnahrung allerdings zu mancherlei Bedenken Veranlassung.

Eine vollständige steuerliche Erfassung der Fleischnahrung jeder Art würde zwar zweifelsohne einer wünschenswerthen Vertheilung des Steuerdrucks genügenden Raum geben; bei der allgemeinen Verbreitung des Fleischgenusses würde eine umfassende Besteuerung desselben auch der Forderung der Allgemeinheit und, da die Kost der Wohlhabenden im großen Ganzen eine fleischreichere zu sein pflegt, auch derjenigen der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für sich allein besser entsprechen als das künstlichste Bouquet einer ganzen Reihe von Steuern auf entbehrlichere Verzehrungs- und Genußmittel.

Aber die thierischen Producte zersplittern sich so sehr im Verkehre, daß eine vollständige Erfassung der gesammten Fleischnahrung bis jetzt von keiner der bestehenden Formen der Fleischbesteuerung auch nur annähernd erreicht worden ist. Wildpret, Geflügel, Fische, Conserven, Delicatessen sind kaum durch Thorabgaben für die beschränkten Kreise geschlossener Städte steuerlich erreichbar. Steuern auf den Verkauf von Thieren sind selbst mit großem Verwaltungsaufwand kaum auf den Handel mit Großvieh durchführbar und sind eigentlich mehr als schlechte Surrogate unzureichender Grund- und Gewerbesteuern, denn als eigentliche Consumtionsteuern zu beurtheilen. Licenzabgaben, Recognitionsgelder, Abfindungen, welche Metzgern und Gastwirthen auferlegt werden, sind ganz unzulängliche, von der Resignation eingegebene Aushilfsmittel, welche auf den ehrlichen Versuch einer einigermaßen vollständigen Besteuerung der Fleischnahrung zum Voraus verzichten. Auch die Schlachtsteuer versagt namentlich dem Hausbrauche gerade der Wohlhabenderen auf dem Lande gegenüber. Diese Erkenntniß führt daher entweder zu dem ausgesprochenen Verzicht auf die Schlachtsteuer für das platte Land, wie in Preußen, oder mit wesentlich demselben Resultate zur Befreiung des Kleinviehs, der Ziegen, Schweine, Schafe, Kälber 2c., wie in Baden und größtentheils auch in Sachsen, oder zur Beschränkung der Fleischsteuer auf die Metzger und Gastwirthe, wie bei der früheren Accise auf Schlachtvieh und Fleisch in Württemberg. Nach den vorliegenden Erfahrungen muß daher die Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung durch Steuern auf die der Fleischnahrung als ein für die Steuertechnik unlösbares Problem bezeichnet werden. Dem entsprechen auch die durchaus ungenügenden finanziellen Ergebnisse der bestehenden staatlichen Fleischsteuern. Noch weniger läßt sich durch dieselben eine einigermaßen gleichmäßige Besteuerung erzielen. Abgesehen von der Ungleichmäßigkeit des Fleischverbrauchs nach individuellen Geschmacks- und Gewohnheitsrichtungen belasten die staatlichen Fleischsteuern nicht sowohl vorwiegend die Lebensgewohnheiten der Wohlhabenden als vielmehr mit ziemlicher Einseitigkeit die Ernährung der städtischen Bevölkerungen, welche aus verschiedenen Gründen zu einem stärkeren Fleischverbrauch veranlaßt sind; die staatlichen Fleischsteuern belasten die Wohlhabenden in der Stadt mehr als die Wohlhabenden auf dem Lande, aber auch die städtischen Lohnarbeiter und Kleingewerbetreibenden mehr als ihre Berufsgenossen auf dem Lande. Dies gilt für die auf das ganze

Land gleichmäßig ausgedehnte, aber auf die Schlachtung des in den Städten hauptsächlich verzehrten Großviehs beschränkte und für die oder auf die Schlachtung durch Metzger und Gastwirthe beschränkte Schlachtsteuer kaum weniger als für die zum Voraus nur in den Städten erhobenen staatlichen Fleischsteuern.

Aus allen diesen Gründen dürften sich Steuern auf die Fleischnahrung als Landessteuern weniger eignen. Dagegen sind sie zur Besteuerung der städtischen Bevölkerung für Communalzwecke vorzüglich geeignet, wofür vielfach auch die Entwicklung dieser Steuern z. B. in Preußen, aber auch in Württemberg unverkennbar spricht. Eine entsprechende Combination von Thorabgaben und Schlachtsteuer ermöglicht für Städte eine allgemeine und genügend gleichmäßige Besteuerung der Gemeindegenossen und ist überdies die städtische Schlachtsteuer namentlich bei Schlachthauszwang ohne besondere technische Schwierigkeiten durchführbar.

Steuergesetzgebung. In Preußen wird seit 1. Januar 1875 (s. o. § 22) eine Schlachtsteuer nur noch für Communalzwecke erhoben [1]). Sie wird von allem geschlachteten Rindvieh, Schafen, Ziegen und Schweinen mit Einschluß der Kälber, Lämmer und Ferkel nach der Schlachtung entrichtet, wobei das ganze ausgeschlachtete Stück unzerschnitten mit dem Fleisch, den Knochen und dem Fett gewogen wird. Facultativ ist jedoch auch die Entrichtung der Steuer vor dem Schlachten nach angemessenen Stücksätzen zugelassen. Von Fleisch- und Fettwaaren, welche in eine schlachtsteuerpflichtige Stadt eingeführt werden, wird $1^1/_3$ des Satzes von dem in der Stadt ausgeschlachteten Fleisch erhoben.

Im Königreich Sachsen kommt auch jetzt noch eine Schlachtsteuer (nach Stücksätzen vor der Schlachtung), als allgemeine Landessteuer zur Erhebung [2]). Jedoch sind Schafe, Lämmer, Ziegen, Ferkel bis zum Gewicht von 20 Zollpfund, Kälber und Jungvieh bis zum Gewicht von 100 Zollpfund steuerfrei. Nur die Schweine gehören in Sachsen neben dem Großvieh zu den schlachtsteuerpflichtigen Thieren [3]). Von zollvereinsländischem Fleischwerke, welches eingeführt wird, ist eine Uebergangsabgabe zu entrichten [4]).

Auch im Großherzogthum Baden hat im ganzen Lande jeder, der schlachten will, zuvor eine Fleischaccise zu entrichten. Aber die Accise von Ziegen und Milchschweinen wurde schon 1828, diejenige von Schweinen überhaupt und Schafen 1832, diejenige von Kälbern endlich 1862 aufgehoben [5]). Accisepflichtig ist sonach in Baden ausschließlich nur noch das Großvieh [6]) mit entsprechender, zur Ausgleichung mit der inneren Steuer bestimmter Abgabe für die Einfuhr von Fleisch und Fleischwaaren aus einem anderen Zollvereinsstaat [7]).

Württemberg hatte eine Accise für das zum Verkaufe bestimmte Vieh — vom Viehhandel, und daneben eine ebenfalls nach der Stückzahl bemessene, am Ort und Tage des Schlachtens (nicht nothwendig vor demselben) zu entrichtende Schlachtaccise, welche sich jedoch auf das von Metzgern und Gastwirthen geschlachtete Vieh beschränkte, und von Pri-

[1]) Preuß. Schlachtsteuergeſ. v. 30. Mai 1820: 3 M. pro Ctr. Fleisch; cfr. auch o. a. Ges. v. 25. Mai 1873.

[2]) Gesetze v. 25. Mai 1852 nebst Ausführungsverordn. v. 29. Mai 1852 und Ges. v. 15. Mai 1867. Ertrag nach dem Etat pro 1879: 3,600,000 M., wovon jedoch mindestens $^1/_3$ als Erhebungskosten abgehen dürften.

[3]) Nach dem Ges. v. 15. Mai 1867 beträgt die Schlachtsteuer: 1) für einen Ochsen in den Städten Dresden, Leipzig und Chemnitz 21 M., sonst 18 M.; 2) für Kühe von unter 300 Pfd., ebenso für Jungvieh von über 100, aber unter 300 Pfd. 6 M.; 3) für die übrigen Gattungen des Rindviehs, excl. die steuerfreien Kälber (s. o.) 12 M.; 4) für ein Schwein 3 M.

[4]) Von frischem Rind- und Schweinefleisch 3.25 M. pro 50 kg, von zubereitetem 3.50 M.

[5]) Rau, F.W. II. S. 246 Anm. d.

[6]) Ges. v. 26. Mai 1835, Ges. v. 28. März 1844 und vom 29. Juni 1874. Die Accise beträgt von einem Ochsen 11 M., von einem Rind, Farren oder Kuh 4 M. Ein Ochs unter 400 Pfd. wird wie ein Rind, ein Rind von 400 Pfd. und darüber wie ein Ochs veraccist. Gesammtertrag nach dem Etat pro 1880/81: 562,315 M.

[7]) Ges. v. 29. Juni 1874: 4 Pf. vom Pfd.

vaten nur, wenn sie ebenfalls zum Verkaufe schlachteten, zu entrichten war [1]). Die Accise vom Viehhandel wurde schon durch das Abgabengesetz vom 29. Juni 1821 aufgehoben, wogegen das Katastergesetz vom 15. Juli 1822 die Viehhändler für gewerbesteuerpflichtig erklärte, während der Handel mit den von eigenen oder gepachteten Gütern ernährten Thieren als von der damals neu regulirten Grundsteuer bereits genügend getroffen anerkannt wurde. Die Accise von Schlachtvieh und Fleisch [2]) wurde durch Finanzgesetz von 1833 auf die Hälfte, durch Finanzgesetz von 1836 auf ein Viertheil herabgesetzt und von 1839 an ganz erlassen [3]). Durch Gesetz vom 23. Juli 1877 ist jedoch den Gemeinden für Communalzwecke die Erhebung einer örtlichen Abgabe von Fleisch neuerdings eingeräumt worden [4]).

Von außerdeutschen Ländern werden Fleischsteuern für das ganze Reich erhoben in Oesterreich [5]), ferner in den Niederlanden [6]). In Frankreich ist die Fleischsteuer ein Theil des städtischen Octrois [7]) [8]).

3) Die Salzsteuer.

§ 24. Erhebungsarten. Eine der ältesten und verbreitetsten Aufwandsteuern ist die Salzsteuer. Durch die Salzsteuer wird eigentlich noch mehr als durch die Mahlsteuer und die Fleischsteuer ein nothwendiges Lebensmittel steuerlich erfaßt. Mit den beiden letztgenannten Steuern wird die Salzsteuer bisweilen als eine besondere Art von Aufwandssteuern den übrigen Verbrauchsteuern von entbehrlicheren Nahrungs- und Genußmitteln

---

[1]) Acciseordnung v. 18. Mai 1808, Accisegeſ. v. 18. Juli 1824.

[2]) Accisegeſ. v. 18. Juli 1824: von einem Mastochsen 4 fl., einem Stier bis 3 Jahren 3 fl., Kuh, Rind oder Farren 1 fl. 30 kr., Kalb 15 kr., Schwein 24 kr., Hammel oder Schaf 24 kr., Bock oder Gais 12 kr., Ferkel 6 kr., Lamm 6 kr., Kitzlen 4 kr.

[3]) Handbuch der Steuergesetzg. Württembergs, Verf. ungen. Stuttgart 1835. S. 181; Herdegen, württemb. Staatshaushalt. Stuttgart 1848. S. 327.

[4]) Höchstbetrag 6 M. für 100 kg.

[5]) Nach dem Budget von 1879: 4,667,000 fl., s. auch Rau, F.W. II. S. 246 Anm. a und 247 Anm. h; Schäffle, St.Polit. S. 406; Stein, F.W. II. S. 221.

[6]) Rau, F.W. II. S. 247 Anm. i.

[7]) Hock, die Finanzverw. Frankreichs, S. 377; Rau, F.W. II. S. 246 Anm. c.

[8]) Häufiger als Getreide- und Mehlzölle sind Zölle auf Vieh und Fleisch. Dieselben betragen nach der oben alleg. Zusammenstellung zum Zolltarifentwurf von 1879:

Für		in den Staaten: Deutschland.	Frankreich.	Italien.	Oesterreich.	Schweiz nach dem neuen Tarifentwurf.	Andere Staaten.
		M.	M.	M.	M.	M.	
Ochsen . . .	pro Stück	20	12	12	8	0.80	Rußland erhebt nur von zubereitetem Fleisch einen Zoll von 13 M. pro 100 kg. America vom Vieh einen Werthzoll von 20 %, von Fleisch einen solchen von 24—35 %.
Stiere . . .		6	6.40	12	3		
Kühe				6			
Jungvieh . .		4	4	4	1.50	0,40	
Kälber . . .		2	1.29	1.60	0.80	0.40	
Schweine . .		2.50	2.40	2	4	0.80	
Spanferkel . .		0.30	0.40	0.60	0.60	0.40	
Schafvieh . .		1	1.60	0.16	0.60	0.40	
Lämmer . . .		0.50	0.40	0.16	0.40		
Ziegen . . .		frei	0.40	0.16	0.60	0,40	
Wild, erlegtes .	pro 100 kg.	12	16	12	frei		
Geflügel, getödtetes . .		12		4			
Fleisch, frisches		12	2.40	4	6	0.80	
„ zubereitetes		12	3.20	16		0.60	

gegenübergestellt[1]). Die Salzsteuer wird theils in der Form von Productionsteuern erhoben, theils in der Form des Monopols[2]).

Die Productionsteuer von Salz überläßt die Versorgung der Consumenten mit Salz dem privatwirthschaftlichen Tauschsystem und der freien Concurrenz und beschränkt sich auf die Erhebung der Abgabe von dem zum inländischen Verbrauch bestimmten Salze, welche, soweit das Salz im Inland gewonnen wird, vom Producenten, bei fremdem Salz von dem Einbringer zu entrichten ist. Zur Sicherung der inneren Steuer (der eigentlichen Productionsteuer, opp. Salzzoll) dient die steuerliche Ueberwachung, bez. Einfriedigung der Salzwerke, die Vorschrift der Verbringung alles gewonnenen Salzes in — unter steuerlichem Mitverschluß stehende — Räume, das Verbot der Entnahme von Salz aus diesen Räumen (Magazine) ohne vorherige Anmeldung und ohne amtliche Abfertigung, durch welche für das zum inländischen Verbrauch bestimmte Salz die zu entrichtende Steuer festgestellt, für das zur Ausfuhr bestimmte Salz dagegen die wirkliche Ausfuhr durch Bezettelung und Verschlußanlage sicher gestellt wird. Strenge Transportcontrolen (mit amtlichem Verschluß und Begleitscheinen) sind außer für das zur Ausfuhr bestimmte Salz nur noch für Salzdurchfuhren erforderlich; für die übrigen Salztransporte genügen die erfolgte Versteuerung oder Verzollung nachweisende Bezettelungen niedrigerer Gattung im Salzwerks- bez. Grenzbezirk.

Wesentlich verschieden von der gewöhnlichen Productionsbesteuerung des Salzes ist dessen Besteuerung in der Form des Monopols. Die Productionbesteuerung erhebt die Salzsteuer für sich nach besonderen hierfür festgesetzten Steuersätzen und überläßt dem Producenten die Ueberwälzung der von ihm vorschußweise erlegten Steuer auf den Consumenten; das Monopol erhebt die Salzsteuer zugleich mit den dem Staate für die Hervorbringung oder Beischaffung, für die Verpackung, den Transport des Salzes erwachsenden Kosten in den vom Staate unter Ausschluß der freien Concurrenz einseitig festgestellten Salzpreisen. Durch die Productionsbesteuerung wird das Salz beim Producenten, durch das Monopol dagegen beim Abnehmer oder Consumenten steuerlich erfaßt. Die Productionsbesteuerung muß daher die Steuer spätestens in dem Momente erheben, in welchem das Salz die Productionstätte verläßt, um in den Tauschverkehr zu treten. Beim Monopol erfolgt die Steuererhebung später im Verlaufe des Tauschverkehrs, spätestens in dem Momente, in welchem es den Tauschverkehr verläßt, um consumirt zu werden. Die Productionsbesteuerung beschränkt daher die steuerliche Ueberwachung auf die Production des Salzes, das Monopol muß die Steuercontrolen auch auf die Circulation des Salzes vom Producenten zum Consumenten ausdehnen.

Das Monopol ist entweder vorzugsweise Productionsmonopol oder vorzugsweise Handelsmonopol. Das Productionsmonopol charakterisirt sich durch das Verbot der Erzeugung oder Bereitung von Salz durch Private, das Handelsmonopol durch das Verbot des Handels mit Salz; gemeinsam ist beiden das Verbot der Einfuhr von Salz durch Private.

Das Productionsmonopol gewährt dem Staate die Möglichkeit der einseitigen Festsetzung der Salzpreise und die Erhebung der darunter begriffenen Salzsteuer beim Verkaufe aus erster Hand und gestattet auch ohne Monopolisirung des Handels mit Salz und des Detailverschleißes in der Form vertragsmäßiger Anbedingung gewisser Preismaxima für den Wiederverkauf gleichwohl eine bestimmende Einwirkung auf die Gestaltung der Detailpreise. Salzhandel und Salztransport, letzterer mit Ausnahme der Durchfuhr von

---

[1]) Stein, F.W. II. S. 210: Verzehrungsteuern — Genußsteuern; cfr. dagegen oben S. 289.
[2]) Vgl. oben § 15. II. S. 292.

Salz, kann daher ähnlich wie bei der Productionsbesteuerung von strengeren Controlen befreit werden. Das Productionsmonopol, welches übrigens bisweilen auch mit dem Handelsmonopol (s. unten) verbunden wird, setzt voraus, daß alle inländischen Salinen im Staatsbetrieb stehen, und hat sich in solchen Staaten, deren Production den inländischen Bedarf zu decken vermag, wohl meist auch als Mittel zur Fernhaltung auswärtiger Concurrenz im Interesse des inländischen Salinenbetriebs empfohlen (Regalitätstandpunct).

Wenn im Inland überhaupt kein Salz producirt wird, oder wenn die Production der Staatssalinen zur Deckung des inländischen Bedarfs nicht ausreicht, bedarf der Staat des Handelsmonopols, vermöge dessen das Salz soweit die Eigenproduction der Monopolverwaltung nicht zureicht, eingeführt oder von inländischen Privatsalinen zugekauft und auf Kosten und für Rechnung des Staats durch bestellte Factore und Verschleißer an Detailleure oder unmittelbar an die Consumenten verkauft wird. Im letzteren Falle kommt die Salzsteuer direct bei den Consumenten zur Erhebung.

Zu dem Verbot des Handels mit Salz, sowie der Einfuhr von Salz durch Private (s. o.) tritt in dem Falle, wo neben Staatssalinen auch Privatsalinen im Betriebe sind, weiter noch das Verbot für letztere, Salz an andere inländische Abnehmer außer an den Staat abzugeben. Das Handelsmonopol erfordert außer der steuerlichen Ueberwachung der Privatsalinen strenge Transportcontrolen gegen Salzentwendungen auf dem Wege von der Grenze oder von der inländischen Pruductionstätte zum Detailleur, bez. Consumenten. Uebrigens wird auch beim Handelsmonopol der Detailverkauf nicht selten freigegeben.

Die Vortheile und Nachtheile des Monopols im Vergleich zu der Productionsbesteuerung und zu anderen Besteuerungsformen überhaupt sind im Wesentlichen alle auf das charakteristische Moment des Monopols, auf den Ausschluß der freien Concurrenz des privatwirthschaftlichen Tauschsystems und die Erhebung der Steuer kurz oder unmittelbar vor dem Uebergang der Waare in den Consum zurückzuführen. 1) Vortheile: Das Monopol vermag die steuerliche Controle auf möglichst wenige, leichter und sicherer zu überwachende Puncte zu beschränken; 2) es gestattet dem Staat, nicht bloß die von den Steuerpflichtigen zu entrichtenden Steuern festzusetzen, sondern auch die Detailpreise der steuerpflichtigen Artikel zu reguliren und dabei die Steuersätze der verschiedenen Beschaffenheit und dem verschiedenen Werthe der Monopolsgegenstände und der verschiedenen Wohlhabenheit der Abnehmer anzupassen[1]); hierzu kommt weiter 3) die Garantie der staatlichen Monopolsverwaltung für reine und gute Waare gegenüber den Verschlechterungen und Verfälschungen, welche eine gewissenlose Concurrenz im privatwirthschaftlichen Tauschsystem nicht selten zum gewohnten Geschäftsbrauch erhebt; endlich 4) die Verhütung unnöthiger Vertheuerung der besteuerten Gegenstände durch die Spesen eines übersetzten Zwischenhandels und durch Zinsen und Zinseszinsen aus lange vor dem Consum des besteuerten Artikels vorschußweise zu erlegenden Steuern.

Nun wird aber das Salz schon von Hause aus nur auf verhältnißmäßig wenigen Puncten im Großen gewonnen[2]). Das für Speisezwecke verwendete Siedesalz ist von einheitlicher Beschaffenheit und giebt keinen Raum für die Abstufung verschiedener Steuersätze. Verfälschungen sind nicht leicht möglich und bei den niedrigen Verkaufspreisen kaum besonders lohnend; überdies bedarf das Salz keiner Lagerung, um schmackhafter zu werden, kann also sofort nach Entrichtung der Steuer bei der Production dem Verbrauche zugeführt werden und bietet bei dem im Ganzen doch sehr gleichmäßigen niedrigen und allgemein ge-

[1]) Hock, die öffentl. Abgaben.

[2]) In Deutschland im Etatsjahr 1879/80 auf 79 Productionstätten mit einer producirten Salzmenge von 667,938,700 kg; vgl. Monatshefte des kaiserl. statist. Amts pro 1880, Heft IX, S. 24; desgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1881, S. 36.

kannten Verkaufswerthe dem Zwischenhandel kein dankbares Feld für künstliche Preissteigerungen.

Jene Vorzüge des Monopols, welche unter gewissen Umständen namentlich bei hohen Steuersätzen seine Wahl für die Steuererhebung empfehlen, können daher bei der Salzbesteuerung nicht zu Geltung gelangen, und es bleiben für letztere nur die Nachtheile der Monopolsbesteuerung ins Auge zu fassen: 1) die Belastung der Steuerverwaltung mit einer zunächst außerhalb ihres eigentlichen Berufes liegenden, kostspieligen, privatwirthschaftlichen Function der Güterversorgung; 2) eine das steuertechnisch nothwendige Maß übersteigende Beschränkung des Verkehrs; 3) das Wegfallen der wohlthätigen Wirkungen der freien Concurrenz auf Verwohlfeilerung des Erzeugnisses auf billigsten Bezug aus den nächstgelegenen Productionsstätten und auf möglichste Erweiterung des Absatzes und Verbrauches.

Unter gewöhnlichen Verhältnissen muß daher der einfachen Productionsteuer für die Salzbesteuerung der Vorzug eingeräumt werden vor dem Monopol.

Beurtheilung. Mit der vergleichenden Prüfung der beiden Erhebungsarten der Salzsteuer hat sich die Finanzwissenschaft nicht eingehender beschäftigt, da sie sich durch die meisten ihrer Vertreter überhaupt für die Abschaffung dieser ganzen Steuer auszusprechen pflegt. Allein bei näherer Prüfung der gegen die Salzsteuer ins Feld geführten Gründe wird es in der That sehr zweifelhaft, ob der Proceß, welcher gegen sie angestrengt worden ist, einen für die Ankläger günstigen Ausgang nehmen wird. Es wird gegen die Salzsteuer eingewendet: 1) daß das Salz, für welches es absolut kein Surrogat gebe, unentbehrlich sei, und daß jedermann ein bestimmtes Quantum Salz verzehren müsse[1]); 2) daß die Besteuerung des Salzes keine Selbstbelastung und keine Selbstentlastung nach dem Stand der individuellen Steuerkraft zulasse[2]); 3) daß sie wie eine Kopfsteuer wirke und die unteren Classen nicht nur relativ, sondern wegen des größeren Salzbedarfs bei rauherer Nahrung auch absolut härter treffe als die Wohlhabenden, und daß sie die armen Leute zwinge, sich im Genusse des Salzes einzuschränken[3]); 4) die durch den Salzverbrauch erzeugte Steuerkraft sei eine so minimale, daß sie, auf das Object und seine Einheit umgelegt (pro Ctr. Salz), gar nicht berechnet werden könne[4]); 5) gerathe die Salzbesteuerung in den Widerspruch, eine Rohstoffbesteuerung für die Landwirthschaft und die Industrie zu sein und stehe der volkswirthschaftlich wünschenswerthen Verwerthung der Salzlager im Wege[5]).

Das Verdict, welches auf diese Gründe sich zu stützen pflegt, scheint auf den ersten Blick vernichtend sein zu müssen, und doch fällt der Nachweis nicht allzu schwer, daß diese Verurtheilung sich nicht freizuhalten weiß von starken theoretischen Einseitigkeiten, eben deshalb aber von einem alle Seiten der Sache im Auge behaltenden gerechten Urtheil weit entfernt ist.

Vor Allem ist es nicht nothwendig und thatsächlich meist nicht richtig, daß die Salzsteuer auch den landwirthschaftlichen und gewerblichen Salzbedarf besteuere, indem die Steuertechnik in der „Denaturirung" des Salzes längst das Mittel gefunden hat, Viehsalz, Dungsalz und Gewerbesalz ohne Beeinträchtigung der Steuer vom Salz für Speisezwecke steuerfrei abzugeben.

Der Stein'sche Einwand, daß die durch den Salzverbrauch erzeugte Steuerkraft oder, was damit eigentlich gemeint ist, der Beitrag des Salzverbrauchs des Consumenten zu seiner Fähigkeit, capitalisirbare Ueberschüsse zu erzeugen, zu klein sei, um danach eine entsprechende Steuer zu bemessen, beruht auf der unrichtigen Grundanschauung daß die capitalisirbaren

---

[1]) Schäffle, St.Polit. S. 403; Pfeiffer, l. c. S. 386; Dr. Alfred Schmidt, das Salz ꝛc. Leipzig 1874. S. 109.

[2]) Schäffle, a. a. O.

[3]) Pfeiffer, l. c. S. 387.

[4]) Stein, F.W. II. S. 224.

[5]) Stein, l. c.; Schäffle, l. c.

Ueberschüsse ausschließlich Quelle und Maßstab der Besteuerung seien (cfr. oben S. 279 u. S. 300 ff.); er stellt zudem speciell an die Salzsteuer die auch von keiner anderen Aufwandsteuer erfüllbare und darum ungerechte Zumuthung der Steuerbemessung nach einer unfindbaren und unmöglichen Größe. Man muß sich an der Forderung genügen lassen, daß durch die Besteuerung des Salzes im Verein mit der gesammten übrigen Besteuerung die Gesammtsteuerkraft des Volkes und namentlich diejenige der unteren Classen nicht übermäßig in Anspruch genommen werde (cfr. oben S. 296), wie es allerdings dann der Fall ist, wo eine hohe Salzbesteuerung sich als die Ursache einer Schmälerung des nothwendigen oder wünschenswerthen Salzgenusses nachweisen läßt; daß endlich das Salz unentbehrlich und durch kein Surrogat zu ersetzen ist, daß die Salzsteuer nicht wie andere Aufwandsteuern eine „Selbstentlastung und Selbstbelastung" (Schäffle) zulasse, ist richtig und eine unbezweifelbare Thatsache. Aber daraus folgt noch lange nicht die Verwerflichkeit oder gar „Unsittlichkeit"[1]) einer mäßigen Besteuerung des Salzes[2]). Die Function der indirecten Steuern[3]) erschöpft sich keineswegs in der Gewährung der Möglichkeit „der Selbstentlastung und Selbstbelastung nach dem besonderen Stand der individuellen Steuerkraft" (Schäffle). Zum mindesten ebenso wichtig ist die Aufgabe der Verbrauchsteuern, den Druck der Steuerlast durch möglichste räumliche und zeitliche Vertheilung zu erleichtern. Und wenn man davon ausgeht, daß die Steuerlast eine allgemeine ist, daß auch der kleine Mann nach dem Maße seiner kleinen Steuerkraft daran mitzutragen habe, so bietet sich in der Salzsteuer, eben weil dem Salzverbrauch sich niemand entziehen kann, weil hier keine Selbstentlastung möglich ist, das einzige wirklich zuverlässige Mittel zur Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung in der für die unteren Volksclassen schonendsten und erträglichsten Form. Anerkennt man den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung, so muß man zur Besteuerung der unteren Volksclassen als Ersatz für die Salzsteuer eine andere Steuer vorschlagen, und es ist ganz consequent, wenn man, wie L. Stein, die directe Classensteuer hierfür vorschlägt[4]). Aber es ist zu befürchten, daß dieser Vorschlag den unteren Volksclassen Steine giebt statt Brot. Gerade umgekehrt, Erleichterung und, wo es Noth thut, gänzliche Befreiung der ökonomisch Schwächeren von drückenden directen Steuern und Ersatz derselben durch mäßige indirecte Steuern auf Gegenstände des nothwendigen Verbrauchs, ist die immer deutlicher erkannte Aufgabe einer richtigen Steuerpolitik. Dazu eignet sich aber bei dem ungleichmäßigen, individuell und local verschiedenen Verbrauch anderer nothwendiger Lebensmittel, insbesondere von Brot und Fleisch, nur das Salz. Der Verzicht auf die Salzsteuer führt mit Nothwendigkeit auf eine übermäßige Belastung verbreiteter und gewohnheitsmäßig nothwendiger Genußmittel, insbesondere der Getränke, wie in England, ohne daß der Forderung der Allgemeinheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung auch nur annähernd gleich gut entsprochen werden könnte wie bei der Salzbesteuerung — oder verhindert derselbe die wünschenswerthe und andernfalls auch erreichbare Beschränkung der directen Steuern auf die wirklich wohlhabenderen Classen. In der Ausnahme der unteren Bevölkerungsclassen von allen directen Steuern und in der von der Wissenschaft mit Recht geforderten Progression derselben liegt dann aber auch die Compensation für die aus dem stärkeren Salzverbrauch des gemeinen Mannes etwa sich ergebende stärkere Belastung desselben.

Eine solche Ausgleichung bei den directen Steuern vorausgesetzt, ist das Salz eines der vorzüglichsten Objecte der Aufwandsbesteuerung. Es ist ein allgemeines Bedürfniß vom

---

[1]) Schmidt, l. c. S. 110.
[2]) Vgl. auch oben § 19, S. 302.
[3]) cfr. oben § 21.
[4]) Stein, F.W. II. S. 231.

Palast bis zur Hütte und wird deshalb in großen Massen verbraucht[1]). Es ermöglicht nicht nur schonendste Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung für die weniger günstig Situirten, sondern zugleich die Vertheilung der Steuerlast auf die Gesammtheit der Bevölkerung und auf einen erheblichen Bestandtheil des Verbrauchsvermögens eines Volkes. Gleichwohl ist der Salzverbrauch für jeden Einzelnen ein ziemlich gleichmäßig begrenzter und verhältnißmäßig kleiner. Der durchschnittliche jährliche Salzbedarf für Speisezwecke wird bei der Lebensweise der Culturvölker auf 15 Pfd. pro Kopf angenommen[2]). Bei der natürlichen Wohlfeilheit des Salzes wird daher eine Steuer mit mäßigen Steuersätzen selbst dem Aermsten den nothwendigen Salzgenuß nicht verkümmern und bei niemand einen im Ganzen sehr mäßigen Betrag übersteigen können.

Dazu kommt, daß die Salzgewinnung nur beim Großbetrieb lohnend ist und daher an wenigen Puncten sich centralisirt[3]), und daß in Folge dessen bis jetzt kein Artikel für die innere Verbrauchsbesteuerung in Sehweite gekommen ist, dessen Besteuerung mit weniger Belästigung für den Verkehr und mit geringeren Erhebungskosten möglich wäre.

Die Forderungen, welche dem Ausgeführten zu Folge an die Salzbesteuerung vernünftiger Weise gestellt werden können, lassen sich auf die zwei Sätze beschränken: 1) der Salzbedarf für die Landwirthschaft und für Gewerbe ist gleichmäßig im Interesse möglichster Verwerthung der Salzlager, wie im Interesse der Concurrenzfähigkeit und Productivität dieser Productionszweige von der Steuer frei zu lassen; 2) der nothwendige Salzverbrauch für Speisezwecke darf durch die Höhe des Steuersatzes keine Schmälerung erleiden (vgl. unten S. 324 Anmerkung 1).

Steuergesetzgebung. Vor der Erhebung der Salzsteuer zu einer gemeinschaftlichen Reichssteuer bot die Steuergesetzgebung in Deutschland eine wahre Musterkarte aller möglichen Erhebungsformen der Salzsteuer[4]). Hannover, Oldenburg, Bremen, Braunschweig erhoben eine Productionsteuer; vorwiegend Productionsmonopol war das Salzmonopol in Württemberg und Baden; ein Handelsmonopol bestand in Preußen, Königreich Sachsen, Großherzogthum Hessen, übrigens mit Freigebung des nur hinsichtlich der Höhe des Detailpreises gebundenen Verschleißes der Salzauswieger oder Sellereien; Baiern und Kurhessen hatten ein Productions- und Handelsmonopol, letzteres mit Monopolisirung nicht bloß des Großhandels, sondern auch des Detailverschleißes. Die Salzsteuer betrug im Gebiete der Productionsteuer 12½ Sgr. per Centner; für die Monopolstaaten wurde dieselbe für Baiern auf 1 Thlr. 12.2 Sgr., für Hessen-Darmstadt auf 1 Thlr. 14 Sgr., für Württemberg auf 1⅔—2 Thlr., für Baden auf 2 Thlr., für Preußen auf 2 Thlr. 2 Sgr. berechnet[5]). Dieser Zustand mit der damit verbundenen Hemmung, bez. Unterdrückung des Salzverkehrs zwischen den einzelnen Vereinstaaten wurde durch die Uebereinkunft wegen Erhebung einer gemeinschaftlichen Abgabe von Salz vom 8. Mai 1867 beseitigt, im ganzen Umfang des Zollvereins freier Verkehr mit Salz hergestellt und dagegen alles Salz, das im Inland gewonnen wird, einer Productionsteuer von 12 M. pro 100 kg unterworfen neben einem Salzzoll von gleichem Betrage für das aus dem Ausland eingeführte Salz. Der Salzzoll wurde vom 1. Nov. 1879 an von 12 M. auf 12.80 M. für das zu Land eingehende Salz erhöht. Abgabenfreiheit besteht für die Ausfuhr von Salz, ferner für den landwirthschaftlichen und gewerblichen Salzbedarf mit Ausnahme des Bedarfs der Nahrungs-

[1]) Verbrauch für Speisezwecke in Deutschland pro 1879/80: 339,362,000 kg; vgl. Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich 1881, S. 130.

[2]) Schmidt, l. c. S. 14 u. 35.

[3]) Vgl. oben S. 320 Anm. 2.

[4]) Ueber die frühere Gesetzgebung in Deutschland bezüglich der Salzsteuer siehe die vorzügliche Darstellung Rieckes, Hemmnisse des freien Verkehrs im Innern des deutschen Zollvereins, Z. f. St.W. 17, S. 184 ff.

[5]) Riecke, l. c. S. 201 f.

und Genußmittel für Menschen bereitenden Gewerbe. Viehsalz, Dungsalz und Gewerbesalz muß vor der abgabefreien Verabfolgung zum menschlichen Genusse unbrauchbar gemacht, denaturirt werden. Auch zur Pökelung von Heringen und ähnlichen Fischen, zu Unterstützungen bei Nothständen und an Wohlthätigkeitsanstalten kann Salz abgabenfrei abgelassen werden. — Der Detailpreis für Salz stellt sich so ziemlich gleichmäßig im ganzen Reich auf 20 Pf. pro kg, (10 Pf. pro Pfd.); an einzelnen in nächster Nähe von Salinen gelegenen Orten werden für gewöhnliches Salz nur 8—9 Pf., in entlegeneren Gegenden bis zu 12 Pf. pro Pfd. bezahlt. Feingestoßenes Krystallsalz hat überall einen höheren Preis, bis zu 16 Pf. pro Pfd., der jährliche Salzverbrauch für Speisezwecke beträgt 7.6—7.9 kg und im Durchschnitt der Jahre 1870—80 7.8 kg = 15.6 Pfd. pro Kopf; der Steuerbetreff auf den Kopf hat im Jahre 1879/80 0.91 M. [1]) betragen. Die Salzproduction hat sich von 505,470 kg im Jahre 1872 auf 667,884,000 kg im Jahre 1879/80, die Salzausfuhr von 39,679,000 kg im Jahre 1870 auf 167,638,000 kg im Jahre 1879/80 gehoben, die Salzeinfuhr von 53,902,000 kg im Jahre 1870 auf 38,779,000 kg im Jahre 1879/80 vermindert. Der Verbrauch an steuerfreiem Salz ist in stetigem Wachsen begriffen und hat 1879/80 pro Kopf 5.6 kg = 11.2 Pfd. betragen; die abgabenfreie Salzverwendung für landwirthschaftliche Zwecke ist von 82,889,000 kg im Jahre 1872 auf 98,804,000 im Jahre 1879/80, diejenige in der Industrie von 96,702,000 kg im Jahre 1872 auf 148,976,000 kg im Jahre 1879/80 gestiegen [2]) — Zahlen, welche deutlich genug für die günstigen Wirkungen der obengen. Uebereinkunft vom 8. Mai 1867 sprechen dürften.

Außer in Deutschland [3]) werden Productionsteuern neben Zöllen vom Salz erhoben in Frankreich [4]) und in Rußland [5] [6]). Oesterreich, Italien, auch Serbien haben das Salzmonopol [7]), ebenso die Cantonsregierungen der Schweiz. Die Steuerbelastung pro Kopf beträgt nach Gerstfeldt in Oesterreich 1.47, in Deutschland 0.92, in Frankreich 0.66, in Rußland 0.59 M., England hat seine durch die große Höhe [8]) sehr verhaßt gewordene Salzsteuer im Jahre 1825 abzuschaffen sich genöthigt gesehen, Norwegen hat seit 1844, Portugal seit 1846, Belgien seit 1871 Salzsteuerfreiheit [9]).

4. Die Getränkesteuern.

Rau, F.W, II. § 433; Stein, F.W. II. S. 240—243; Schäffle, St.Polit., Tüb. 1880, S. 415, f.; J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, S. 261.

---

[1]) Vgl. Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich 1881, S. 130 u. 195; cfr. Monatshefte zur Statistik des Deutschen Reichs 1879, August-Heft, S. 5. Gewiß kein Betrag, der nicht von jedermann entweder durch vermehrte Thätigkeit mehr verdient oder durch Beschränkung im Verbrauche entbehrlicher Genußmittel erspart werden könnte. Beachtenswerth ist, daß trotz der im Verhältniß zu anderen Staaten höheren Salzsteuer doch der wirkliche Salzverbrauch in Deutschland von 15.6 Pfd. pro Kopf den wünschenswerthen von durchschnittlich 15 Pfd. noch um etwas übersteigt. Ob eine Herabsetzung des Steuersatzes bei diesem Verhältniß eine Steigerung des wirklichen Salzverbrauchs in Deutschland zur Folge haben könnte, erscheint fraglich, noch fraglicher, ob sie eine Herabsetzung des Salzdetailpreises bewirken könnte. Die Productionbesteuerung ist in diesem Falle in ungünstigerer Lage als die Monopolsbesteuerung.

[2]) Stat. Jahrbuch für das Deutsche Reich 1881, S. 36, 130 u. 175.

[3]) Ertrag pro 1879/80: 36,586,300 Steuer und 3,949,700 M. Zoll.

[4]) Ertrag nach dem Budget für 1878: 24,470,000 M. nach Gerstfeldt.

[5]) Für das Jahr 1876: 41,341,000 M. nach Gerstfeldt.

[6]) Die Steuer beträgt in Frankreich 8 M., in Rußland 5 M. 92 Pf. (Schmidt, l. c. S. 84) pro 100 kg. Salzzölle werden außer Deutschland (s. o. Text) erhoben von Frankreich: 59.2 Pf. bis 3 M. 80 Pf. neben der inneren Steuer, von Rußland: 7 M. 64 Pf., von den Vereinigten Staaten von America 1 M. 11 Pf., von der Schweiz für das mit Erlaubniß der Cantonsregierungen zur Einfuhr gelangende Salz 24 Pf. je pro 100 kg.

[7]) Nach dem Budget von 1879: Oesterreich 19,388,000 fl., Ungarn 13,914,308 fl., Italien 18,500,000 Lire, Serbien 315,789 Dinar (1 D. = 80 Pf.).

[8]) Seit 1805 15 sh. (à 1 M.) vom bushel (= 36.35 l); cfr. auch Schmidt, l. c. S. 88.

[9]) Schmidt, l. c. S. 89; Schäffle, St.Polit. S. 403.

1. Im Allgemeinen.

§ 25. Mit der Salzsteuer haben die Getränkesteuern das gemein, daß sie, wie jene, auf Gegenstände allgemeinen Verbrauchs gelegt sind. Aber während das Salz zu den Nahrungsmitteln zu rechnen ist, dessen Genuß einem allgemeinen physiologischen Bedürfnisse des Menschen entspricht [1]), sind die geistigen Getränke vorwiegend Genußmittel, indem sie durch ihren erregenden Einfluß auf das gesammte Nervensystem, ähnlich wie die Sättigung, aber ohne zu sättigen, ein Gefühl des körperlichen Wohlbehagens hervorrufen [2]), wobei dem in den geistigen Getränken enthaltenen Alkohol die Hauptrolle als Nervenreizmittel zufällt. Salz ist für jedermann unentbehrlich und der Salzverbrauch beschränkt sich in der Hauptsache überall auf das nothwendige Maß. Die geistigen Getränke dagegen sind mehr oder weniger entbehrlich, sind aber als Mittel gesteigerten Lebensgenusses Gegenstand des verbreitetsten, das nothwendige und selbst das zuträgliche Maß oft weit überschreitenden Luxusverbrauchs. Eben deshalb sind die Tranksteuern weniger geeignet als die Salzsteuer, auf dem Wege der indirecten Besteuerung den Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung zu verwirklichen. Dagegen dienen sie als wesentliches Mittel einer gleichmäßigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, sofern sich die größere Leistungsfähigkeit in breiten Volksschichten theils ausschließlich, theils wenigstens vorwiegend in einem das nothwendige Maß übersteigenden Verbrauch geistiger Getränke äußert.

Da auf den Genuß geistiger Getränke ohne Beeinträchtigung der Gesundheit verzichtet werden kann, ermöglicht die Getränkebesteuerung Selbstbelastung und Selbstentlastung nach dem Maße der jeweilig zur Verfügung stehenden Mittel in höherem Maße als die Salzsteuer; auch ist sie, da der Verbrauch geistiger Getränke vorwiegend auf die arbeitsfähige männliche Bevölkerung entfällt, dem Vorwurfe der stärkeren Belastung des gleichen Einkommens bei zahlreicherer Familie weniger ausgesetzt als jene [3]).

Ueberdieß dient die Besteuerung der Getränke in besonderem Maße zur Verwirklichung des Grundsatzes möglichster Vertheilung der Steuerlast auf das Gesammtvermögen eines Volkes, indem sie sehr erhebliche Bestandtheile desselben zur Steuer heranzuziehen gestattet [4]).

---

[1]) Joh. Ranke, die Ernährung des Menschen. München 1876. S. 108 ff.

[2]) Joh. Ranke, a. a. O. S. 162 ff.

[3]) Noch einwandfreier als die Getränkesteuer ist in dieser Beziehung, wenigstens für die Consumtionssitte der westeuropäischen Völker, die Tabaksteuer.

[4]) Der muthmaßliche Verbrauch an Branntwein im Reichsteuergebiet hat in 10jährigem Durchschnitt 1870—80: 1,490,000 M. zu 100 % Tralles betragen, was zu 45 M. pro hl einen Productionswerth (exclus. Steuer und Nutzen der Schankwirthe) von jährlich 67,050,000 M. ergeben würde, der muthmaßliche Bierverbrauch im Deutschen Reiche im Durchschnitt der 8 Jahre 1872—80: 37,578,000 hl mit einem Productionswerth à 15 M. von jährlich 563,670,000 M.; cfr. Statist. Jahrbuch für das Deutsche Reich 1881, S. 132 f. Gerstfeldt (Vergleichende Zahlen und Bilder zur Reichsteuerfrage, Leipzig 1881) berechnet

	beim Branntwein		beim Bier	
	die Verbrauchsmenge	den Productionswerth	die Verbrauchsmenge	den Productionswerth
für	hl	M.	hl	M.
Großbritannien	1,261,940	56,787,000	45,454,857	681,823,000
Frankreich	1,150,000	51,750,000	8,000,000	120,000,000
Rußland	4,000,000	180,000,000	?	?

Der Weinkonsum hat in Frankreich im Durchschnitt der 9 Jahre 1870—79 jährlich 38.2 Mill. hl betragen, mit einem Productionswerth (23 M. per hl) von 878,600,000 M.; cfr. Zeitschr. f. St.W. 1881, S. 825 ff. „Aus den Ergebnissen einer französ. Weinenquête". Hiernach würde sich der Productionswerth der verbrauchten geistigen Getränke in Frankreich berechnen: für Branntwein 51,750,000 M., für Bier 120,000,000 M., für Wein 878,600,000 M., zusammen auf 1050,350,000 M. jährlich.

Für Württemberg wird der Verbrauchswerth der consumirten geistigen Getränke an Wein, Obstmost, Bier und Branntwein, einschließlich der Steuer und des Nutzens der Schankwirthe, nach amtlicher Schätzung auf ca. 930,000,000 M. jährlich angenommen.

Bei dem Umstand, daß der Verbrauch an geistigen Getränken mit steigendem Wohlstande zunimmt und in immer größeren Mengen in den gewohnheitsmäßig nothwendigen Lebensunterhalt eingerechnet wird [1]), empfehlen sich die Getränkesteuern schließlich namentlich auch vom finanzpolitischen Standpunct, da sie erfahrungsgemäß mit der Zunahme der Bevölkerung und des Volksvermögens von selbst steigende Erträge abwerfen [2]).

Allerdings hat die Besteuerung der geistigen Getränke auch ihre eigenthümlichen Schwierigkeiten. Vor Allem ist die Erzeugung und der Verkehr mit geistigen Getränken sehr zersplittert [3]). Ihre steuerliche Erfassung ist daher ohne größeren steuerlichen Apparat und ohne dem Verkehre mitunter empfindlichen Zwang aufzuerlegen kaum möglich. Ferner ist die mit Rücksicht auf die höhere Besteuerung der Wohlhabenderen zu fordernde Besteuerung nach der Qualität in vollkommener Weise namentlich beim Wein kaum zu bewirken und jedenfalls nicht ohne erhebliche Belästigung des Verkehrs und ohne eingreifende Controlemaßregeln gegenüber den Steuerpflichtigen durchzuführen.

Auch ist es nicht leicht, da die einzelnen Getränkesteuern in verschiedenen Formen und mit verschiedenem Steuerfuß zur Erhebung kommen, das richtige Verhältniß der Steuersätze für die verschiedenen geistigen Getränke unter einander zu finden und festzustellen. [4]) Schließlich bereitet auch die Bemessung der Steuerrückvergütungen, welche bei Erhebung von Productionsteuern namentlich bei der Bier- und Branntweinbereitung im Falle der Ausfuhr des versteuerten Fabricats oder dessen Verwendung für gewerbliche Zwecke zu gewähren sind, Probleme, welche nicht immer in allseitig befriedigender Weise zu lösen sind.

Die Steuergesetzgebung der verschiedensten Länder hat sich indeß durch diese Schwierigkeiten von der Besteuerung der geistigen Getränke nicht abschrecken lassen. Die Tranksteuern gehören in den heutigen europäischen Staaten nicht bloß zu den ältesten, sondern auch zu den finanziell wichtigsten Aufwandsteuern. In Deutschland, Frankreich, Oesterreich kommt ca. 1/3 aller Verbrauchsabgaben, in Großbritannien und Rußland

---

[1]) Der Bierverbrauch ist in Württemberg nach amtlichen Berechnungen von 24 l pro Kopf im Jahre 1829 auf 203 l pro Kopf im Jahre 1880 gestiegen. Die Zunahme des Consums geistiger Getränke wird insbesondere auch durch die Vermehrung der Wirthschaften bestätigt, in Württemberg z. B. von 12,290 im Durchschnitt der Jahre 1844—49 auf 21,024 im Jahre 1880.

[2]) In Württemberg hat sich in den Jahren 1857/58 bis 1865/66 der Ertrag der Wirthschaftsabgaben, ohne irgend welche Aenderung der Steuersätze, von 1,568,000 auf 2,798,000 fl. oder von 12.27 % auf 16.80 % des Staatsbedarfs gehoben; cfr. Riecke, statistische Ergebnisse der Verwaltung der sogen. Wirthschaftsabgabe im Königreich Württemberg, besonderer Abdruck aus den Württemb. Jahrbüchern. Stuttgart 1873. S. 7.

[3]) Statist. Jahrb. für d. D. R. 1881, S. 51 ff. Zahl der im Reichsteuergebiet vorhandenen Brennereien am Schluß des Etatsjahrs 1879/80: 40,377, worunter für Elsaß-Lothringen vorwiegend für die Verwerthung des eigenen Erzeugnisses ländlicher Brenner an nichtmehligen Stoffen 29,871, so daß also von sämmtlichen Brennereien nahezu 3/4 auf Nebenbetriebe für den Hausbrauch entfällt. Günstiger liegt der Fall bei der Biergewinnung mit 11,647 Brauereien für das Reichssteuergebiet, worunter 10,457 gewerbliche Brauereien, welche sich pro 1879/80 im Betriebe befanden. Dagegen ist wiederum der Wein fast ausschließlich ein Erzeugniß des landwirthschaftlichen Kleinbetriebs.

[4]) Doch besteht insofern Uebereinstimmung, als der Steuersatz für Branntwein nahezu überall denjenigen für Wein und dieser den Steuersatz für Bier pro Maßeinheit übersteigt. Ohne Zweifel ist der Branntwein in der That geeignet, den höchsten Steuersatz zu tragen, nicht bloß wegen seines durchschnittlich höheren Preises, sondern namentlich auch wegen des größeren Alkoholgehalts, auf welchem ja schließlich die specifischen Wirkungen der „geistigen" Getränke beruhen. Man rechnet auf Branntwein 50 %, auf Wein 6 %, auf Bier 3 % Alkohol; cfr. Ranke, a. a. O. S. 169. Art. 5 II. § 2 des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867 setzt als Maximum, bis zu welchem in den Vereinstaaten eine Besteuerung für Rechnung des Staates soll stattfinden können, folgende Beträge fest: für Bier 1 Thlr. 15 Gr. von der Ohm = 137 l, oder 3 M. 28 Pf. per hl; für Wein: a) wenn die Angabe nach dem Werthe des Weines erhoben wird 5 Thlr. von der Ohm = ca. 11 M. per hl; b) wenn sie ohne Rücksicht auf den Werth des Weines erhoben wird 2 Thlr. 23 1/3 Gr. von der Ohm = ca. 6 M. per hl; für Branntwein 10 Thlr. von der Ohm = 21 M. 90 Pf. per hl.

Dem Verhältniß der Steuersätze für die genannten geistigen Getränke scheint jedoch kein eigentlicher Qualitätsteuerfuß zu Grund zu liegen, wenigstens entspricht dieses Verhältniß weder der Werthsrelation noch dem Verhältniß des Alkoholgehalts dieser Getränke. Ganz besonders muß aber

sogar reichlich 2/3 % derselben auf Rechnung der Getränkesteuern [1]). Ohne Zweifel entsprechend der Landessitte und dem Klima hat Rußland sein Verbrauchsteuersystem vorwiegend auf die Branntweinsteuer gestützt. Ihr Ertrag erreicht allein 64.8 % aller Verbrauchsabgaben, einschließlich der Zölle; der Biersteuer mit 0.7 % und der Weinsteuer mit 1.8 % der Verbrauchsabgaben kommt nur eine ganz untergeordnete finanzielle Bedeutung zu. Das Steuersystem in Großbritannien steht dem russischen sehr nahe. Doch ist neben der Branntweinsteuer mit 47.7 %, der Biersteuer mit 17.9 % immer noch eine etwas größere finanzielle Entwicklung gegeben als den Biersteuern in Deutschland und Oesterreich. Sehr unbedeutend ist daneben in England der Ertrag der Weinsteuer mit nur 3.7 % sämmtlicher Verbrauchsabgaben. Vorwiegend Biersteuerländer sind Deutschland und Oesterreich, sofern in beiden Ländern die Biersteuer größere Erträge abwirft als die übrigen Getränkesteuern. Dagegen unterscheidet sich Deutschland sowohl durch seine höheren Branntweinsteuererträge (14.8 % gegen 6.8 %) als namentlich durch die stärkere Belastung des Weines (5.2 % gegen 2.9 %) zu seinem Vortheil von Oesterreich. In Frankreich endlich tritt die Biersteuer mit nur 1.6 % sämmtlicher Verbrauchsabgaben fast ganz zurück. Frankreich nähert sich in dieser Beziehung dem russischen Steuersysteme. Dagegen stützt es, entsprechend dem Klima und den dadurch bedingten Lebensgewohnheiten, als erstes Weinland der Welt seine Getränkebesteuerung vorzugsweise auf den Weinconsum, welcher für sich allein 24.3 % sämmtlicher Verbrauchsabgaben abwirft. Der Branntweinsteuer mit 6.5 % hat Frankreich nur etwa die Bedeutung beigelegt, welche derselben auch in Oesterreich zukommt [2]).

2. Die Weinsteuer.

Rau, F.W. II. § 433a—435; J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, S. 297 ff.; v. Hock, die Finanzverwalt. Frankreichs, S. 360 ff.; derselbe, die öffentl. Abgaben und Schulden, S. 176 f.; Pfeiffer, die Staatseinnahmen, S. 398—409; Stein, F.W. II. S. 243—247; Schäffle, Steuerpolitik, S. 427—432; Riecke, die Hemmnisse des freien Verkehrs im Innern des deutschen Zollvereins, Z. f. St.W. 1861, S. 419—429; derselbe, statistische Ergebnisse der

die Festsetzung eines fixen Maximalbetrags für die Weinsteuer in dem Falle, wo sie nach dem Werth erhoben wird, als verfehlt bezeichnet werden, da sie gerade die besten und werthvollsten Weine in allen den Fällen steuerlich begünstigt, in welchen die nach dem Werth, z. B. in Procenten des Ausschankpreises, erhobene Steuer den Maximalsatz von 11 M. per hl übersteigt.

[1]) Bei Benützung der Gerstfeldt'schen Ziffern (Beiträge zur Reichsteuerfrage 1879, Tabelle 7) ergiebt sich folgende vergleichende Uebersicht:

Es betragen in den Staaten:	1. Die Verbrauchsabgaben, incl. Zölle.	2. Hierunter Branntweinsteuer absolut.	Branntweinsteuer in % von Sp. 1.	3. Biersteuer absolut.	Biersteuer in % von Sp. 1.	4. Weinsteuer absolut.	Weinsteuer in % von Sp. 1.	5. Getränkesteuern überhaupt absolut.	Getränkesteuern überhaupt in % von Sp.1.
	1000 M.	1000 M.		1000 M.		1000 M.		1000 M.	
Deutsches Reich	305,311	45,203	14.8	47,971	15.7	16,048	5.2	109,222	35.7
Großbritannien	884,421	422,050	47.7	158,815	17.9	32,617	3.7	613,482	69.3
Frankreich	999,847	65,000	6.5	16,000	1.6	243,340	24.3	324,340	32.4
Oesterreich	266,616	18,000	6.8	44,400	16.6	7,860	2.9	70,260	26.3
Rußland	874,863	567,270	64.8	6,000	0.7	16,000	1.8	589,270	67.3

[2]) Zu den Branntweinsteuerländern gehören außer Rußland und England auch noch Holland mit einem Ertrag der Accise auf Spirituosen von 22,400,000 Fr. pro 1880; ferner Dänemark mit einem Branntweinsteuerertrag von 3,237,000 Kronen pro 1880/81; Schweden mit einer Branntweinsteuer pro 1881 von 15,000,000 Kronen; Belgien pro 1880 Branntweinsteuer 16,900,000 Fr., daneben jedoch Biersteuer 9,373,000 M., Weinsteuer 2,730,000 M.; Ungarn pro 1880 Branntweinsteuer 7,000,000 fl., Weinsteuer 3,300,000 fl., Biersteuer 980,000 fl.

Verwaltung der sogen. Wirthschaftsabgaben im K. Württemberg, Stuttgart 1875, S. 12—14 und S. 35—50; Leydhecker, die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen, Straßburg 1875.

§ 26. Natur der Steuer. Der Weinsteuer unterliegt häufig nicht bloß der aus Trauben, sondern auch der aus Obst bereitete Wein (Cider), da derselbe von Traubenwein geringerer Qualität schwer zu unterscheiden ist und nicht selten zur Vermischung mit Traubenwein benützt wird.

Die Weinbesteuerung erfolgt sehr einfach durch den Zoll in Ländern, in welchen der Wein als inneres Erzeugniß nicht vorkommt und nur durch Einfuhr vom Ausland in den Verbrauch kommen kann; in Ländern mit eigener Weinerzeugung gehört dessen Besteuerung zu den schwierigsten Aufgaben der Steuerverwaltung. Die Bereitung des Weines erfolgt nicht, wie beim Bier und theilweise auch beim Branntwein, in steuerlich leichter zu überwachenden, gewerblichen Betrieben; der Wein ist vielmehr ein in seinem Ertrage, je nach dem Herbstausfall, nach Quantität und Qualität außerordentlich wechselndes Erzeugniß des landwirthschaftlichen Kleinbetriebs [1]). Und doch ist er wiederum nicht bloß ein von den Zufälligkeiten der Witterung abhängiges Naturproduct; auf seine Qualität ist die nachfolgende, bis zum wirklichen Verbrauch oft durch mehrere Jahre in den Kellern fortgesetzte Behandlung von größtem Einfluß, eine Behandlung, welche nicht selten zur förmlichen Kunstweinbereitung ausartet. Auch wird der Wein nur ausnahmsweise ausschließlich zum Verbrauche für Dritte gewonnen, und vielfach ausschließlich, zumeist wenigstens zugleich auch für den eigenen Hausbrauch. Auch der Verkehr mit Wein centralisirt sich nirgends an wenigen, ohne Schwierigkeiten controlirbaren Puncten. Nur fremde Weine pflegen durch die Vermittlung größerer Weinhandlungen bezogen zu werden. Der Massenconsum des im eigenen Lande gewachsenen Erzeugnisses bedient sich für seine Bezüge vielfach des unmittelbaren Verkehrs zwischen Consumenten und Producenten. Der Wein gehört daher ähnlich wie Fleisch, Mehl und Getreide zu denjenigen Besteuerungsgegenständen, welchen, namentlich soweit sie im Hause des Producenten oder seiner Nachbarn verbraucht werden oder nur in kleinen Mengen und auf kurze Distanzen in den Verkehr gelangen, steuerlich außerordentlich schwer beizukommen ist.

Es darf wohl gesagt werden, daß die Erfassung des gesammten Weinconsumes in Weinerzeugungsländern steuertechnisch zu den schwierigsten Problemen gehört. Außerdem ist bei der Verschiedenheit des Weinerzeugnisses nicht bloß nach dem Ort der Herkunft, sondern auch nach den verschiedenen Lagen desselben Orts, bei den Qualitätsunterschieden ferner nach dem Jahrgang für ein und dasselbe Grundstück, und überdies nach Alter und Kellerbehandlung für ein und dasselbe Erzeugniß, auch eine richtige Besteuerung nach der Qualität, wie sie im Interesse der leichteren Belastung des unbemittelten Weinconsumenten zu fordern ist, nur für einen Theil des Weinconsums, denjenigen im Wirthshaus, bei Besteuerung nach dem Ausschankserlöse möglich. Unter diesen Umständen ist es ebenso erklärlich, daß man nach einer allen Anforderungen entsprechenden Weinbesteuerung sich vergeblich umsehen würde, wie es anderseits gewiß ist, daß, da der Wein als das geistige Getränke der wohlhabenderen Classen und der steuerfähigeren Personen aller Classen anzusehen ist, auf die Besteuerung des Weinverbrauchs, zumal bei gleichzeitiger Besteuerung der übrigen geistigen Getränke geringeren Ranges, unmöglich verzichtet werden kann.

Erhebungsformen. Die innere Weinsteuer kann entweder als Productionsteuer bei der Weinerzeugung oder als Circulationsteuer vom Weinverkehre erhoben werden. Die Circulationsteuern vom Weine schließen sich als Transportsteuern dem Versandte (Versandtsteuern), bez. der Einkellerung (Einlagesteuern) oder dem Verbringen des Weins in abgeschlossene Verkehrsbezirke (Eingangsteuern, octroi) an, soweit sie nicht als Handelsteuern vom Kleinverkauf in der Form von Licenzen und Ausschanksabgaben erscheinen.

[1]) Zahl der Weinbauer in Elsaß 75,000 nach Leydhecker, a. a. O. S. 29.

Von einer besonderen Besteuerung des Weinhandels im Großen wird mit Recht meist abgesehen, da der Großhandel mit Wein, soweit er sich mit ausländischen Weinen befaßt, vom Weinzoll erfaßt wird, während das eigene Landeserzeugniß, soweit es durch den Großhandel dem inneren Verbrauche zugeführt wird, den anderen Formen der inneren Besteuerung unterliegt, wogegen der Absatz des Landesgewächses nach Außen durch den Weinhandel naturgemäß überhaupt kein Gegenstand innerer Verbrauchsbesteuerung sein kann.

Die Productionsteuer vom Weine würde am einfachsten nach der Größe der bebauten Fläche [1]) erhoben. Allein bei der örtlichen Verschiedenheit des Ertrags nach Quantität und [2]) Qualität würde eine Arealsteuer die Weinproducenten und ihr Erzeugniß allzu ungleich belasten, auch wären die Weinbauer bei den großen jährlichen Schwankungen im Ertrage [3]) in der üblen Lage, daß sie in schlechten Jahren die gleiche Abgabe zu zahlen hätten wie in guten.

Die Veranlagung der Productionsteuer nach dem wirklichen Mosterzeugniß ist daher für die Weinbesteuerung zweckmäßiger, wobei zugleich auch auf die örtliche Verschiedenheit des Gewächses durch höhere und niedrigere Steuersätze einigermaßen Rücksicht genommen werden kann. Die Erhebung der Productionsteuer nach dem wirklichen Erträgniß erfordert für die Bestimmung des Steuersatzes eine Classification der Weinberge, und für die Ermittlung der zu versteuernden Weinmengen den Kelterzwang oder die Anmeldepflicht der Weinbauer hinsichtlich des von ihnen im Herbste gewonnenen Mostes mit nachfolgender Controlirung durch steueramtliche Aufnahme der Vorräthe und Vergleichung des Erfundes mit den Ergebnissen einer Abschätzung des Ertrags durch ortskundige Sachverständige.

Man rühmt der Productionsteuer vom Wein nach, daß sie der Aufgabe, den gesammten Weinverbrauch zur Steuer heranzuziehen, am meisten gerecht werde, und doch erreicht sie dieses Ziel auch nicht in vollkommener Weise, insofern sie die Kunstweinbereitung steuerfrei läßt und sogar gewissermaßen prämiirt. Auf der anderen Seite geht die Productionsteuer vom Weine zu weit, wenn sie bei Bemessung der Steuer nach der Menge des im Herbste gewonnenen Mostes keine Abzüge für Hefe, Trübwein und andere Abgänge zu machen gestattet und auch den später zur Ausfuhr ins Ausland gelangenden Wein zur Steuer heranzieht; ebenso geht sie zu weit, wenn sie auch den Hausbrauch der Weinbauer zur Steuer heranzieht und für diesen Theil des Ertrags der directen Grundsteuer noch eine directe Verbrauchsteuer hinzufügt. Sodann vermag die Productionsteuer auch bei Abstufung der Steuersätze nach Lage und Beschaffenheit des Weinlandes eine richtige Besteuerung nach der Qualität nur in sehr unvollkommenem Maße herbeizuführen, da ja in derselben Gegend und selbst

---

[1]) In Deutschland standen im Jahre 1878 Weinberge im Ertrage,

in Preußen	17,112 ha
„ Bayern	21,924 „
„ Sachsen	1,272 „
„ Württemberg	18,448 „
„ Baden	20,368 „
„ Hessen	9,563 „
„ Elsaß-Lothringen . . .	30,085 „
im übrigen Deutschland . .	191 „
zusammen	118,973 ha (Stat. Jahrb. f. d. D. R. 1881. S. 18).

in Frankreich im Jahre 1880 2,208,859 ha.

[2]) In Württemberg im Durchschnitt von 52 Jahren (1827—1878) 23.3 hl von einem Hectar (W. Jahrbücher f. Stat. u. Landeskunde 1880, S. 98; in Elsaß-Lothringen 45 hl; in Deutschland im Durchschnitt 26,2 hl (Leydhecker, die Besteuerung des Weins in Elsaß-Lothringen 1875. S. 71).

[3]) Nach Leydhecker a. a. O., S. 58, zählt man in Elsaß-Lothringen in den Jahren 1626—1875, also in 249 Jahren, 44 sehr gute, 62 gute, 58 mittlere, 88 schlechte und Mißernten; in Nassau seit 1670—1875, also in 205 Jahren, 28 Hauptjahre, 62 gute Jahre, 115 Fehljahre; in Württemberg schwankte der Ertrag in den 52 Jahren 1827—1878 zwischen $4^1/_2$—50 l. per ha (W. Jahrbücher S. 880, S. 98).

auf derselben Gemeindemarkung die verschiedenartigsten Weinsorten erzeugt werden; den großen Einfluß des Jahrgangs und der Kellerbehandlung auf den Wein vermag eine Productionsteuer vom Wein vollends nicht zu berücksichtigen.

Ueberdies nöthigt eine Productionsteuer die Weinbauer zur Vorausentrichtung der Steuer oft auf mehrere Jahre hinaus und lastet in schlechten Weinjahren, wie in solchen mit besonders reichem Herbstsegen mit doppelter Schwere auf einem in der Regel nicht sehr zahlungsfähigen Stande, wenn es demselben wegen schlechter Qualität oder weil das Erträgniß den augenblicklichen Bedarf übersteigt an Abnehmern zu guten Preisen fehlt. In einem Falle sind dann weitgehende Nachlässe, im anderen Falle bei jahrelang verzögertem Absatz des Weins lange Zahlungsfristen zu bewilligen. Sodann sind die Ergebnisse der Weinlesen von Jahr zu Jahr so großen Schwankungen unterworfen, daß sich die Höhe des Steuerertrags nie mit einiger Sicherheit im Voraus veranschlagen läßt[1]). Ein geordneter Staatshaushalt kann daher bei einer Weinproductionsteuer kaum bestehen.

In Staaten, welche sich auf größere Erträgnisse der Weinbesteuerung angewiesen sehen, hat man deshalb die Erhebung der Steuer dem wirklichen Weinverbrauche näher zu rücken gesucht, welcher sich gleichmäßiger bleibt und fast keinen und jedenfalls sehr viel geringeren Schwankungen unterworfen ist als die Weinerzeugung, wobei die Besteuerung an den Weinverkehr und zwar zunächst an die Verbringung des Weins von Ort zu Ort oder an den Weintransport angeknüpft werden kann — Transportsteuern.

Die Weinsteuer kann dabei vor der Entnahme des Weins von seinem Zubereitungs- oder Aufbewahrungsort, und jedenfalls bevor mit dem Transport des Weins begonnen wird, erhoben werden — Versandtsteuer, oder bevor dessen Verbringung in den Keller vorgenommen wird — Einlagesteuer.

Die Erhebung der Versandtsteuer setzt die der Versendung vorausgehende Anmeldung voraus nach Zahl und Zeichen der Behältnisse, Menge und Gattung des Weins, Person des Versenders, Empfängers und Führers, Ort der Verladung und Einlage, auf welche die amtliche Revision der Anmeldung zu folgen hat, nach deren Befund die Steuer berechnet und erhoben wird. Zur Legitimation des hiernach stattzugebenden Transports dient die hierüber ausgestellte Urkunde, welche bei Strafvermeidung die Ladung zu begleiten hat und auf Verlangen jederzeit den Organen der Steuerverwaltung vorzuweisen ist. Bei der Einlagesteuer hat die Anmeldung zum Zwecke der Steuererhebung vor der Verbringung des Weins in den Keller zu erfolgen. Die Anmeldung vor der Absendung dient bei der Einlagesteuer nur als Grundlage für die Ausstellung der Transporturkunde, welche auch bei der Einlagesteuer sämmtliche Weintransporte zu begleiten hat und bei der Anmeldung zum Zwecke der Steuererhebung der Steuerbehörde zu übergeben ist. Nach erfolgter amtlicher Revision und Steuererhebung wird in diesem Falle der Getränkeeinlage stattgegeben. Die Versandtsteuer stützt sich ausschließlich auf die steuerliche Ueberwachung der Weintransporte von der Abfassung im Bezugsorte bis zu Einkellerung am Einlageort. Die Einlagesteuer ergänzt diese Controle durch die wiederholte amtliche Revision des Weintransports unmittelbar vor der Verbringung des Weins in den Keller des Empfängers.

Zur Entrichtung der Einlagesteuer ist der Natur der Sache nach stets der Empfänger verpflichtet. Die Entrichtung der Versandtsteuer liegt in der Regel dem Versender ob; nicht selten, namentlich bei Versendungen an Kleinverkäufer und Wirthe, wird auch die Entrichtung der Versandtsteuer dem Empfänger auferlegt, um eine Controle für die Getränkeeinlage der Wirthe durch die Steuerstelle ihres Wohnorts herbeizuführen, auch um ihnen die Möglich-

---

[1]) Ertrag der früheren Weinproductionsteuer in Preußen 1829—1838 durchschnittlich 116,394 Thlr., 1845—1847 101,000 Thlr., 1850—1852 50,876 Thlr., Voranschlag von 1858 93,000 Thlr. cfr. Riecke, die Hemmnisse des freien Verkehrs u. s. w. Z. f. St.W. 1861, S. 428.

keit einer Creditirung der Steuer gewähren und eine längere Vorlage derselben bei Benutzung von Weinlagerkellern ersparen zu können.

An und für sich würde es in der Consequenz der Transportsteuern liegen, daß jede Versendung, bez. jede Einkellerung die Verbindlichkeit zur Zahlung der Weinsteuer zur Folge hätte. Wenn daher eine wiederholte Versteuerung einer und derselben Getränkemenge, welche oft der Reihenfolge nach die Keller des Producenten, des Großhändlers, des Kleinhändlers oder Wirths durchwandert, ehe sie an den schließlichen Consumenten gelangt, vermieden werden soll, so sind mehrfache Steuerbefreiungen geboten. Es kommen hier die Einlagen der Weinbauer, bezw. die Versendungen für solche von der Kelter zu ihren Kellern und Weinlagern in Frage[1]), ferner die Einlagen von Weingroßhändlern, bezw. die Versendungen an solche[1]), Transporte von einem Keller in einen anderen Keller desselben Besitzers[2]), welche gleichfalls von den Transportsteuern frei zu lassen sind, ebenso die häufigen Einlagen, bez. Versendungen im Kleinen aus Wirthschaftskellern[3]). Von der Einlagesteuer sind überdies verzollte Weine, von der Versandtsteuer Weinausfuhren in andere Staaten frei zu lassen[4]). Auch die zur Essig- und Branntweinbereitung oder zu einem anderen Zweck als zum menschlichen Genusse versendeten oder eingekellerten Weine erfordern Ausnahmebestimmungen[5]). Trotz der Steuerfreiheit in diesen und anderen ähnlichen Fällen sind jedoch die betreffenden Weintransporte gleichwohl der Transportcontrole zu unterwerfen, wenn die Zuverlässigkeit der Controle für die große Masse der steuerpflichtigen Transporte nicht Gefahr laufen soll. Und was die Steuerbefreiung der Weinproducenten für ihre Einlagen anbelangt, so ist dieselbe zwar für die später zum Absatz im Großen gelangenden Getränkemengen und wegen der mit der Weinsteuer in diesem Falle concurrirenden Grundsteuer auch für ihren Hausverbrauch gerechtfertigt, nicht aber auch für ihren etwaigen Ausschank. Bei den Weinhändlern wäre eine Steuerbefreiung weder für ihren Hausverbrauch noch für den Ausschank von Wein zu rechtfertigen. Denjenigen Weinbauern und Weinhändlern, welche Wein ausschenken, muß daher für den Wirthschaftsbetrieb die Führung besonderer steuerpflichtiger Keller auferlegt werden, während die Weinhändler, welche Wein nur im Großen abgeben, trotz der Befreiung ihrer Bezüge im Allgemeinen gleichwohl zum Zweck der Ermittlung ihres Hausverbrauchs durch Führung von Conten über Einlagen und Versendungen und durch periodische Aufnahme ihrer Vorräthe unter besondere steuerliche Controle zu nehmen sind.

Gegenüber von der Productionbesteuerung vom Weine stehen der Transportbesteuerung unleugbare Vorzüge zur Seite. Einmal erfaßt die Transportbesteuerung den Weinconsum vollständiger, sofern sowohl die Versandt- als die Einlagesteuer auch den künstlich bereiteten Wein in gleicher Weise erfaßt wie den gewachsenen. Auf der anderen Seite gestatten die Transportsteuern den Producenten, ihr Erzeugniß unversteuert einzulegen, wobei die Einlagesteuer, indem sie die Abnehmer zur Steuerzahlung verpflichtet, den Weinbauer von jeder Vorausentrichtung der Steuer überhaupt befreit, während die Versandtsteuer die Steuerzahlung von ihm wenigstens erst dann verlangt, wenn er Abnehmer für sein Erzeugniß gefunden hat. Bei Befreiung der Einlagen der Producenten ist auch ihr Lagerabgang und ihr Hausverbrauch von selbst von der Weinbesteuerung ausgenommen. Indem ferner die Einlagesteuern nur die inländischen Einkellerungen der Steuer unterwerfen, befreien sie von selbst auch die Ausfuhren von inländischem Erzeugniß ins Ausland, und

---

[1]) Vgl. z. B. bad. Weinsteuerordnung v. 30. Oct. 1858, §§ 2 und 3; elsaß-lothr. Ges., betr. die Weinsteuer v. 30. März 1873, § 3, Ziff. 1 u. 3.

[2]) cfr. alleg. bad. W.O. § 20; elsaß-lothr. Ges. § 3, Ziff. 4.

[3]) Bad. W.O. § 18, Ziff. 3; elsaß-lothr. Ges. § 3, Ziff. 5: „in Mengen von 5 l oder weniger in Flaschen oder Krügen".

[4]) Bad. W.O. § 18, Ziff. 1; elsaß-lothr. Ges. § 3, Ziff. 6.

[5]) Bad. W.O., a. a. O. Ziff. 6; elsaß-lothr. Ges., betr. Abänderungen 2c. v. 23. Mai 1877, § 2.

auch bei den Versandtsteuern kann, beim Nachweis der Ausfuhr, die ausnahmsweise Steuerbefreiung hierfür ohne besondere Schwierigkeiten gewährt werden.

Hauptsächlich aber gewährt die Transportbesteuerung, da die Weinbezüge ähnlich wie der Weinverbrauch geringeren Schwankungen unterworfen sind, die Möglichkeit der Gewinnung gleichmäßigerer Erträgnisse als die Productionbesteuerung.

Allein diesen Vortheilen sind auf der anderen Seite nicht unerhebliche Nachtheile gegenüberzustellen.

Die mehrfache Besteuerung einer und derselben Getränkequantität bei wiederholter Versendung oder Einkellerung läßt sich zwar einschränken, aber nicht ganz vermeiden. Die Ausnahmen von der allgemeinen Steuerpflicht aller Versendungen und Einkellerungen, so zweckmäßig und gerecht sie an und für sich auch sein mögen, stehen doch im Widerspruch mit dem Princip des Transportsteuersystems, compliciren dasselbe, erschweren seine Anwendung und sind nicht selten, wie namentlich beim Weinhandel, nur gegen eine lästige und sehr eingreifende, detaillirte Kellercontrole zu erkaufen. Versandt und Einlage von Wein gehen dessen wirklichem Verbrauche oft lange voraus. Die an diese Momente geknüpfte Steuer ist daher oft für Jahre voraus zu entrichten oder nöthigt nicht bloß Weinhändler und Wirthe, sondern auch Private zur Haltung abgesonderter, unter besondere Kellercontrole zu stellender Keller mit Niederlagerecht. Versandt- wie Einlagesteuern gestatten nur die Erhebung einfacher und niedriger Abgabensätze, welche auch bei geringer Höhe an dem Fehler leiden, daß sie den Verbrauch billigerer und schlechterer Weine verhältnißmäßig höher belasten als den Luxusconsum feiner und theuerer Sorten.

Dazu kommt, daß die Transportsteuern die Steuerverwaltung dazu nöthigen, die Steuercontrole unmittelbar auf das gesammte Wein consumirende Publicum und auf den Privatverkehr auszudehnen. Diese Controle erfordert ein über das ganze Land gleichmäßig verbreitetes Steuerpersonal, greift mit ihren Anmeldungen und Revisionen bei der Abfassung und Einkellerung von Wein in überaus lästiger Weise in das tägliche Leben wegen oftgeringfügiger Steuerbeträge ein und wird bei der Kostspieligkeit dieser Controle häufig zur Veranlassung, auch die Kosten der Controle in der Form von Ganggebühren und insbes. Stempelgebühren für Transportbezettelungen neben der Steuer auf die Steuerpflichtigen zu überwälzen[1]).

Dabei ist diese Controle zur Sicherung des Gefälles nicht einmal ausreichend. Denn die steuerliche Ueberwachung der Weintransporte ist mit genügender Vollständigkeit nur für den Versandt im Großen und auf längere Entfernungen durchzuführen. Der Versandt in kleineren Partieen und die Einkellerungen von Haus zu Haus bereiten der Transportcontrole unüberwindliche Hindernisse, für deren Beseitigung die Heranziehung der Küfer zu Hilfsorganen der Steuerverwaltung wegen der damit verbundenen Organisirung des Denunciationswesens ein verwerfliches und schließlich doch nicht ausreichendes Mittel ist.

Die Belästigungen des Verkehrs lassen sich zwar mit der Beschränkung der Besteuerung auf den in Städte eingehenden Wein durch die Eingangsteuer erheblich vermindern, aber nur mit Verzicht auf die Allgemeinheit der Besteuerung und nur mit ungerechter Begünstigung des ländlichen Weinconsums vor dem städtischen.

Dagegen kann sich die Eingangsteuer zur Besteuerung des Weinverbrauchs für communale Zwecke unter Umständen empfehlen, ist übrigens nur bei Errichtung geschlossener Linien mit

[1]) In Frankreich: Stempelabgabe für Transportbezettelungen 10 Ct., bei den congés (den Quittungsscheinen) 20 Ct., wenn die zu zahlende Abgabe mehr als 50 Ct. beträgt; Leydhecker, a. a. O. S. 8. Ferner in Elsaß-Lothringen: 15 Ct. (12 Pf.) Stempelgebühr für jeden Steuerschein; in Württemberg: 15 Pfg. Stempelabgabe für die Ladscheine vom Weinverkehr der Wirthe, neben der Ausfertigungsgebühr von 18 Pf. für den ausfertigenden Steuerbeamten; die auf den Getränkeverkehr der Wirthe beschränkte Transportcontrole dient übrigens in Württemberg nur als Mittel für die Controlirung der Weinverkaufsabgabe.

Sicherheit durchzuführen, belästigt wie alle Transportsteuern den Weinhandel, auch wo sie dessen Weinbezüge für den Absatz im Großen steuerfrei läßt, und verlangt in Städten mit eigenem Weinbau die Anwendung einer speciellen Kellercontrole für die Producenten, um die zum Verbrauche innerhalb der Stadt gelangenden Mengen ihres Erzeugnisses mit Ausschluß des steuerfreien Absatzes nach außen zu ermitteln.

Auf ganz anderer Grundlage als die Transportbesteuerung des Weins beruht die Handelsbesteuerung des Weins in der Form von Abgaben auf den Kleinverkauf von Wein und insbesondere den Weinverschleiß im Wirthshaus.

Die Erhebung der Kleinverkaufsabgabe vom Wein erfordert das Verbot, Wein im Kleinen[1]) zu verkaufen ohne vorherige Anzeige des Geschäftsbeginns bei der Steuerbehörde und ohne vorausgegangene vollständige Aufnahme des Getränkevorraths, erfordert die Führung von Conten über die Weineinlagen, über die steuerfreien Verkäufe im Großen (Achsverkäufe), sowie über die Abgänge von Trübwein, Hefe und in Folge von Auslaufen, Umstehen rc., und zwar dies Alles auf Grund specieller steuerlicher Revision der Einkellerungen, sowie der Abgänge und Achsverkäufe; außerdem ist die Erhebung und Controlirung der Ausschankspreise und etwaigen Veränderungen in denselben und endlich die periodische Ermittlung des Getränkebestandes erforderlich, wonach von allem Wein, welcher weniger vorhanden ist als nach dem Vorrath bei der jüngst vorangegangenen Aufnahme, unter Berücksichtigung der revidirten Wein-Einlagen, und -Abfassungen, sowie des Kellerabgangs und des durch Schätzung festzustellenden Hausverbrauchs die Steuer zu berechnen und zu erheben ist.

Zur Sicherung gegen heimliche Weineinlagen dient die steuerliche Ueberwachung aller Getränketransporte, an welchen Wirthe betheiligt sind, die steuerliche Ueberwachung der Wirthskeller, und Versiegelung aller darin befindlichen Fässer durch Steuerbeamte, ohne deren Beisein kein Faßsiegel abgenommen, keine Auffüllung und Verfüllung von Getränken vorgenommen werden darf (Kellercontrole).

Diese strengen Controlen zur Ermittlung des wirklichen Ausschanksquantums und Ausschankserlöses sind jedoch nur insoweit zur Anwendung zu bringen, als über die Größe der zu zahlenden Steuer keine Vereinbarung oder Abfindung (Abonnement, Accord) getroffen werden kann, so namentlich wegen mangelnder Grundlagen bei neu beginnenden Wirthschaften. Beim Accordverfahren können sich die Controlen im Wesentlichen auf die Ueberwachung der Transporte für Wirthe, auf die Revision der Wein-Einlagen und -Versendungen und auf die Führung von Conten hierüber beschränken.

Die Kleinverkaufsabgabe gestattet zwar nicht, den gesammten Weinverbrauch zur Steuer heranzuziehen, aber sie ermöglicht doch eine gleichmäßige Besteuerung des Weingenusses in den Wirthshäusern durch das ganze Land, und verdient insofern den Vorzug vor der staatlichen Eingangsteuer. Sie verschärft die Steuercontrolen, indem sie zu der Transport- und Einlagecontrole noch die Kellercontrole hinzufügt, aber sie beschränkt zugleich die Controlen auf eine möglichst kleine Anzahl von Personen, indem sie die Weinproducenten, den Weinhandel im Großen und die Privatbezüge steuerfrei läßt; sie beseitigt gänzlich jede vorschußweise Steuerentrichtung, indem sie die Steuer erst nach dem Uebergang des Weins in den Consum bemißt und erhebt; sie gestattet eine exacte Bemessung der Steuer nach der Qualität, indem sie in Procenten des Verkaufserlöses erhoben wird. Sie gestattet daher die Erhebung höherer Steuersätze, ohne durch ihre Höhe von den Consumenten oder den Wirthen drückend empfunden zu werden, und in Folge dessen endlich die Gewinnung gleich hoher oder höherer Steuererträgnisse wie bei den zwar den gesammten Weinverbrauch belastenden, aber auf niedere Steuersätze angewiesenen allgemeinen Transportsteuern, ohne doch wie diese den Weinverkehr der Producenten, Weinhändler und Privaten zu belästigen.

[1]) In Württemberg und Baden in Quantitäten unter 20 l, in Frankreich unter 25 l.

Der Einwand, daß sie den Weinverbrauch des armen, auf den Wirthshausgenuß Angewiesenen hoch belaste, die Kellereinlagen des vermöglichen Privatmannes aber steuerfrei lasse[1]), ist in seiner Allgemeinheit unrichtig, da die ärmeren Classen in der Regel auch im Wirthshaus sich an die billigeren geistigen Getränke halten, und da die Kleinverkaufsabgabe von Wein und Obstmost, die privaten Obstmosteinlagen der minder Wohlhabenden in gleicher Weise von der Steuer frei läßt wie die Weineinlagen der Vermöglicheren. Ein weiterer Vorzug der Kleinverkaufsteuer vor den Transportsteuern ist endlich namentlich die größte bei der Weinbesteuerung überhaupt erreichbare Stetigkeit des Gefälls, da bei schlechten Weinjahren ein etwaiger Rückgang der consumirten Weinmengen durch das Steigen der Ausschankspreise ausgeglichen wird, während die Transportsteuer den auch sonst so vortheilhaften Einfluß des Steigens der Weinpreise auf die Höhe der Erträgnisse vermissen lassen[2]).

Eine andere Form der Handelsbesteuerung sind die Licenzen, welche vom Kleinverkauf von Wein, bisweilen auch vom Großhandel erhoben werden. Dieselben sind nur bei sehr niedrigen Sätzen mit mäßigen, nach objectiven Merkmalen sich richtenden Abstufungen zulässig. Bei höheren Beträgen macht die Einschätzung der Größe des Wirthschaftsbetriebs beim Mangel an sicheren Anhaltspuncten für Beurtheilung der Stärke des Besuchs und des Absatzes Schwierigkeiten, weshalb solche Licenzen bisweilen in Form von Repartitionsteuern mit Selbsteinschätzung der Steuerpflichtigen umgelegt werden, ohne auch in dieser Form auf die Dauer befriedigen zu können, insbesondere wegen des oft plötzlichen Wechsels in der Stärke des Betriebs der einzelnen Wirthschaften, der Ausfälle bei Wirthschaftseinstellungen 2c., sowie wegen der mit der gegenseitigen Einschätzung und Controlirung verbundenen unvermeidlichen Reibungen unter den Abgabepflichtigen.

Im Vorstehenden wurde versucht, die Typen der einfachen Besteuerungsformen des Weins möglichst rein in den wesentlichsten Zügen zur Darstellung zu bringen.

Die Steuergesetzgebung hat sich wohl in manchen Fällen ausschließlich an die eine oder die andere dieser Besteuerungsformen gehalten. Häufiger hat sie den Versuch gemacht, durch Combination der verschiedenen Besteuerungsformen die denselben bei einseitiger Anwendung anhaftenden Mängel auszugleichen. Am häufigsten finden sich die verschiedenen Formen der Transportbesteuerung und der Handelsbesteuerung mit einander combinirt.

In Deutschland gehört der Wein zu den Artikeln, deren Belastung mit inneren Verbrauchsteuern der Landesgesetzgebung vorbehalten ist[3]). Nur insofern erscheint die Landesgesetzgebung beschränkt, als durch die Bestimmungen des Zollvereinsvertrags vom 8. Juli 1867 gewisse Maximalbeträge festgestellt sind, welche die Weinbesteuerung sowohl für Staats- als Gemeindezwecke nicht übersteigen soll[4]).

In Preußen wurde ursprünglich in der Form der Accise eine Eingangsteuer von dem in Städte eingeführten Weine erhoben. Das Gesetz vom 8. Febr. 1819 brachte eine Productionsteuer von der Menge des jedesmal gewonnenen Weinmostes in vier Abstufungen nach der Qualification des Reblandes. Durch das Gesetz vom 25. Sept. 1820 wurde die Weinmoststeuer durch Gestattung eines Abzugs von 15% für Abgang an Hefen und Weinstein, in eine Steuer von dem durch die Gährung daraus entstandenen Wein umgewandelt und die Zahl der Abstufungen der Steuersätze von 4 auf 6 ver-

---

[1]) Z. B. Leydhecker, a. a. O., S. 22 u. 38 u. passim.

[2]) S. insbes. Riecke, statist. Ergebnisse der Verwaltung der sogen. Wirthschaftsabgaben im Königreich Württemberg. Stuttgart 1873. S. 37 und 43 f.

[3]) Zollvereinsvertrag v. 9. Decbr. 1867, Art. 5 II. § 2.

[4]) cfr. hierüber oben § 25, Anm. 7. Nach § 7, Abs. 5 des alleg. Zollvereinsvertrages soll die Weinsteuer für die Rechnung von Communen 20 % der a. a. O. aufgeführten Staatsteuersätze nicht übersteigen.

mehrt. Die Steuer betrug hiernach 35, 25, 17½, 12½, 10, 7½ Sgr. für den Eimer von 60 Quart. (68.7 l). Die Cabinetsordre vom 28. Sept. 1834 brachte für die Weinbauern, um denselben das Abwarten besserer Preise zu erleichtern, die Erlaubniß, von Halbjahr zu Halbjahr nur dasjenige zu versteuern, was zuvor verzehrt oder veräußert worden ist, mit Contenführung und halbjährlicher Aufnahme der Kellerbestände. Die Cabinetsordre von 1834 näherte somit die Productionsteuer ihrem Charakter nach der Versandtsteuer, von welcher sie sich im Wesentlichen nur noch durch die Besteuerung auch des Hausverbrauchs der Producenten unterschied [1]). Trotz der Nachtheile dieser Art der Weinbesteuerung — große Belästigung für die Behörden, geringe und sehr ungleiche Erträgnisse [2]) — wurde diese Weinsteuer doch forterhoben, wesentlich mit Rücksicht auf die damit verbundene Uebergangsteuer für die Weineinfuhren aus anderen Vereinsstaaten, welche 25 Sgr. für den preuß. Ctr. Wein (= 40 Sgr. für den preuß. Eimer Wein) und 20 Sgr. für den preuß. Ctr. Traubenmost (= 32 Sgr. für den preuß. Eimer Most) betrugen [3]). Erst in Folge des Zollvereinigungsvertrags vom 16. Mai 1865 kam die preußische Weinbesteuerung mit Wirkung vom 1. Juli 1865 an in Wegfall [4]). Gegenwärtig werden innere Weinsteuern in Deutschland nur noch in Baden, Elsaß-Lothringen, Großherzogthum Hessen und Württemberg erhoben.

Baden [5]) hat das System der Einlagesteuern vom Wein am consequentesten durchgeführt, mit Befreiung übrigens der Einlagen der Weinbauer und der Weingroßhändler, sowie derjenigen Einlagen von Wein, welche in Mengen unter 20 l aus Wirthschaften bezogen werden. Mit der Einlagesteuer (Accise) hat übrigens Baden auch eine Besteuerung des Kleinverkaufs von Wein durch Wirthe verbunden, diese Kleinverkaufsabgabe (Ohmgeld) aber ebenfalls als Einlagesteuer gestaltet, in der Weise, daß die Wirthe für ihre Weineinlagen neben der Accise auch das Ohmgeld zu entrichten haben. Außer dem Traubenwein ist auch der Obstwein der Accise, sowie eventuell dem Ohmgeld unterworfen [6]). Die Patentgebühr [7]), welche von Weinhändlern für die Bewilligung von Weinlagerkellern erhoben wird, erscheint wohl mehr als Kostenbeitrag für die Kosten der steuerlichen Ueberwachung dieser mit dem Recht der steuerfreien Einlagerung ausgestatteten Keller, denn als Weinhandelslicenz.

---

[1]) J. G. Hoffmann, a. a. O. S. 301 f.

[2]) Das Erträgniß sank von 203,924 Thlr. im Jahre 1829 auf 8972 Thlr. im Jahre 1830, hob sich im Jahre 1835 auf 224,420 Thlr. und sank im Jahre 1838 wieder auf 67,522 Thlr.

[3]) Die Uebergangsteuer für Wein und Most betrug für Preußen und die mit ihm verbundene Steuergemeinschaft (Sachsen, thür. Staaten, Kurhessen, Luxemburg, Braunschweig, Hannover) im Jahre 1859: 267,244 Thlr., 1860: 277,155 Thlr. (cfr. Riecke, die Hemmnisse des freien Verkehrs, Zeitschr. f. St.W. 1861, S. 429).

[4]) Ueber die frühere preußische Weinbesteuerung vgl. auch noch Leydhecker, a. a. O. S. 36; ferner Rau, F.W. II, S. 251, Anm. c; über die Aufhebung derselben v. Aufseß, die Zölle und Steuern des deutschen Reichs in Hirths Annalen 1880, S. 788 f.

[5]) Weinsteuerordnung v. 30. Oct. 1858; cfr. die Staatsteuergesetzgebung des Großherzogthums Baden, Karlsruhe 1878, S. 129 ff.; ferner Rau, F.W. II, S. 253.

[6]) Nach dem Finanzges. v. 18. März 1880 beträgt

beim	die Accise pro hl	das Ohmgeld pro hl
Traubenwein	3 M.	2 M.
Obstwein	0.90 M.	0.60 M.

[7]) 12 Mark jährlich. Aus Weinlagerkellern können nur Weinmengen von mindestens 750 l abgegeben werden gegen Entrichtung von Accise und bezw. von Ohmgeld, wenn sie in den Consum übergehen. Neben den Weinlagerkellern werden auch Patente für Weinhandlungskeller ertheilt, aus welchen schon Weinmengen von mindestens 20 l abgegeben werden dürfen. Der Aversalbetrag an Weinsteuer, welchen Besitzer von Weinhandlungskellern für den Hausverbrauch zu entrichten haben, beträgt 18 M. für seine Person, 3 M. 60 Pf. für jeden männlichen und 1 M. 80 für jeden weiblichen Tischgenossen über 18 Jahre. Weinlagerkeller wie Weinhandlungskeller dienen nicht bloß für steuerfreie Einlagen des Weinhandels, sondern wohl wesentlich auch als Mittel zur Creditirung der Einlagesteuern für Wirthe und Private.

In Elsaß-Lothringen hat die deutsche Verwaltung das französische Weinbesteuerungssystem (s. unten) angetroffen, eine sinnreiche Combination der verschiedenen Formen der Transport- und der Handelsbesteuerung. Das Gesetz vom 20. März 1873 hat die darunter begriffenen Eingangsteuern und die nach dem Werth, bezw. Ausschankserlöse erhobene Kleinverkaufsabgabe, die finanziell wichtigeren Glieder der französischen Steuercombination, ausgeschieden, die verschiedenen Abstufungen des französischen droit de circulation durch eine einheitliche allgemeine Versandtsteuer von 3 M. für den hl Traubenwein und von 1 M. für den hl Obstwein ersetzt, und außerdem nur noch die französische Handelsbesteuerung in der Form der von Wirthen und Weinhändlern zu entrichtenden Licenzgebühren beibehalten. Von der allgemeinen Versandtsteuer sind, ähnlich wie in Baden von der Einlagesteuer, die Versendungen der Weinbauer von der Kelter nach ihren Kellern oder Weinlagern und die Versendungen an Weingroßhändler ausgenommen, ebenso bereits versteuerter Wein, welcher in Mengen von 5 l oder weniger in Flaschen oder Krügen versendet wird. Ausnahmsweise wird die Steuer auch bei der Einlage von Wein erhoben, z. B. bei Weinbauern, welche den Kleinverkauf von Wein betreiben, wofern sie nicht im Besitze steuerfreier Weinlager sind und den Kleinverkauf aus abgesonderten Wirthschaftskellern betreiben, ebenso bei Privatpersonen, wenn sie Trauben, Obst oder rauhen Most für eigene Rechnung keltern. Die Versandtsteuer ist in der Regel vom Versender, ausnahmsweise bei Versendungen an Kleinverkäufer jedoch vom Empfänger zu entrichten (s. o. S. 330 ff.). Für die zum Zweck der Transportcontrole auszufertigenden Transportbezettelungen (Steuerscheine) wird eine Stempelabgabe von 12 Pf. erhoben.

Die deutsche Verwaltung hat jedoch inzwischen bereits die Erfahrung gemacht, daß sich die einfache Versandtsteuer nur bei niedrigen Abgabensätzen halten läßt. Schon die Novelle vom 23. Mai 1877 hat sich zur Ermäßigung der Versandtsteuer für rauhen Most[1]) veranlaßt gesehen. Neuerdings sah man sich genöthigt, den Abgabensatz für Traubenwein von 3 M. allgemein auf die Hälfte mit 1.50 Mark herabzusetzen[2]) und eine wenigstens theilweise Deckung des Ausfalls in einer beträchtlichen Erhöhung der Handelsbesteuerung vom Kleinverkauf zu suchen, wofür jedoch nach der wohlgemeinten, aber wohl etwas übereifrigen Beseitigung der eigentlichen Kleinverkaufsabgabe vom Ausschankserlöse (droit de détail) nur noch die für eine Erhöhung gerade weniger geeigneten Licenzgebühren für den Kleinverkauf zur Verfügung standen[3]). Die noch der französischen Zeit angehörige Licenzgebühr für die Weingroßhändler mit ¼jährlich 12 M. ist bis jetzt unverändert beibehalten worden.

Das Weinbesteuerungssystem Hessens, wie es auf Grund der Gesetze vom 6. März 1824, 12. Juni 1827 und 18. Juni 1857 bis Ende 1873 bestand, beruht wie das badische,

---

[1]) Für Most mit Kämmen und Beeren auf 7/10, für solchen mit Beeren ohne Kämme auf 9/10 des ordentlichen Abgabensatzes.

[2]) Ges. v. 5. Mai 1880. Der Abgabensatz für Obstwein mit 80 Pf. blieb hierdurch unberührt.

[3]) Dieselben waren nach der französischen Gesetzgebung nach dem durchaus objectiven Merkmal der Bevölkerungsziffer des Wohnorts in festen Sätzen bemessen und betrugen in 8 Abstufungen ¼jährlich 1.44 M. bis 4.80 M. Die Licenzgebühr beträgt nunmehr in Gemeinden unter 2000 Seelen 25 M., in Gemeinden von 2000—10,000 Seelen 50 M., in Gemeinden über 10,000 Seelen 75 M. ¼jährlich. Die Erhöhung der Licenzgebühr beträgt daher jährlich in minimo 94 M. 24 Pf., in maximo 280 M. 80 Pf. Um das Drückende einer so hohen Gebühr zu mildern, soll sie nicht von allen Pflichtigen in gleichem Betrage erhoben, sondern der für jede Gemeinde nach der Zahl der Steuerpflichtigen im Ganzen sich ergebende Steuerbetreff „durch die Repartitoren der directen Steuern nach dem Umfang und der Beschaffenheit des Geschäftsbetriebs", übrigens mit Festhaltung der Minimalsätze von 15, 25 und 20 M. (¼jährlich) umgelegt werden. Also eine nicht unbedeutende indirecte Steuer in Form einer directen Repartitionsteuer! Ob bei der Einschätzung der einzelnen Steuerpflichtigen „nach dem Umfang und der Beschaffenheit des Geschäftsbetriebs" die bloße Transportcontrole genügen, oder ob man die mit der Kleinverkaufsabgabe seiner Zeit über Bord geworfene Kellercontrole nicht aus Rücksichten der Gerechtigkeit für die kleineren und mittleren Wirthe und namentlich für die ehrlichen Wirthe vermissen wird?

auf der Combination einer allgemeinen Einlagesteuer mit einer Kleinverkaufsabgabe. Aber der hessischen Einlagesteuer, der Tranksteuer, unterliegen nicht nur die Einlagen der Privaten und der Wirthe, wie in Baden, sondern auch diejenigen der Weinhändler, während auf der anderen Seite bei den Privaten nicht bloß die Bezüge unter 20 l aus Wirthschaften, sondern alle Bezüge derselben unter 40 l von der Weinsteuer ausgenommen waren. Auch war diese hessische Tranksteuer nicht wie die badische Accise eine einfache, sondern eine abgestufte in der Weise, daß sie bei Privaten für noch nicht versteuerten Wein 2.14 M. pr. hl, für die Einlagen bereits versteuerten Weins durch Private aber und ebenso für die Einlagen der Wirthe und Großhändler 0.54 M. pr. hl betrug. Von Wirthen wurde neben der Tranksteuer noch eine zweite Steuer, die Zapfgebühr, erhoben. Aber diese Zapfgebühr wurde nicht wie das badische Ohmgeld ebenfalls wieder als Einlagesteuer veranlagt, sondern war von dem wirklichen Getränkeverschluß in 4 Abstufungen von 2.86 M., 4.28 M., 5.71 M. und 7.14 M. pr. hl je nach der Höhe der höchsten Ausschankspreise einer Wirthschaft oder nach Wahl mit 10% des Ausschankserlöses zu erheben. Gestützt war dieses System durch die Transport- und Einlagecontrole und durch die Kellercontrole. Offenbar stand dasselbe unter der Tendenz, den directen Weinbezug von Privaten möglichst zu schonen, und daher den zwischen Producenten und Consumenten stehenden Weinhandel vorzugsweise zum Steuerträger zu machen. Aber es ging offenbar zu weit, wenn der Großhandel mit seinen Einlagen ohne Rücksicht auf den Absatz nach Außen und ohne Rücksicht auf den von der Tranksteuer ja ebenfalls erfaßten Absatz an inländische Consumenten für steuerpflichtig erklärt wurde, und die für die Weinhändler hierin liegende Härte wurde nicht gemildert dadurch, daß die Consumenten für den Bezug bereits versteuerten Weins aus Weinhandlungen nun einen geringeren Abgabensatz zu zahlen hatten. Auf der anderen Seite ging das hessische System nicht weit genug, wenn es den directen Bezug der Privaten von den Producenten ganz von der Weinsteuer befreite, eine Befreiung, welche nur im Falle des Bezugs von Wirthen oder Weinhändlern mit Rücksicht auf die von diesen bereits bezahlte Steuer gerechtfertigt erscheinen konnte. Ein Vorzug der hessischen Besteuerungsmethode vor der badischen mußte ferner darin erkannt werden, daß sie die Abgabe vom Kleinverkauf durch Wirthe nach dem wirklichen Getränkeverschluß veranlagte. Aber da hierdurch dieser Theil des Weinconsums genügend erfaßt werden konnte, hätte dafür auf die Tranksteuer der Wirthe bei der Weineinlage verzichtet werden müssen.

Reformbedürftig war also in der That das hessische Weinsteuersystem. Aber die wirkliche Reform schoß weit über das nöthige Maß hinaus, wenn sie nicht nur, was allerdings der traditionellen Tendenz der hessischen Weinbesteuerung entsprach, den Privatbezug von Wein ganz von der Steuer befreite und die Besteuerung ausschließlich auf die Kleinverkäufer von Wein und die Weinhändler beschränkte, sondern auch durch Beseitigung der Keller- und der Transportcontrole sich der Mittel zu einer richtigen Besteuerung der letzteren beraubte, für welche die Einschätzung durch örtliche Commissionen ein sehr unvollkommener, nach keiner Seite befriedigender Ersatz ist[1]).

[1]) Finanzgesetz v. 30. Novbr. 1873 und Ges. v. 9. Decbr. 1876. Auf dem letzteren beruht die dermalige Steuer der Kleinverkäufer „von dem in Quantitäten unter 40 l verkauften Wein" in 2 Abstufungen von 5 M. und 7 M. pro hl, je nachdem die durchschnittlichen Verkaufspreise unter oder über 70 Pf. pro l betragen, und die Steuer der Weinhändler von ihren Weineinlagen von 0.50 M. pro hl mit einem Minimum von 5 M. für jede Einlage, mit Ermittlung der verkauften oder eingelegten Weinmengen durch Einschätzung!

Ertrag der hessischen Weinsteuer im Durchschnitt der 9 Jahre 1864—1872:

Tranksteuer	. . . .	92,116 Gulden
Zapfsteuer	. . . .	317,746 „
	zusammen	409,862 Gulden
	=	702,624 M.
nach dem Budget pro 1879/82	. . . .	468,000 M.

Ueber die Geschichte der hessischen Weinsteuer vgl. auch Leydhecker, a. a. O. S. 30 u. 38.

In Württemberg wurde eine Abgabe vom Kleinverkauf (Ausschank) von Wein unter dem Namen Umgeld schon seit Jahrhunderten erhoben. Man findet die Abgabe schon im Jahre 1312 erwähnt. Bekannt ist ihr Vorkommen im Herzogthum Württemberg aus der Geschichte des armen Conrads, des Bauernaufstands von 1514. Nach der K. VO. vom 31. Juli 1807 betrug das Umgeld 10 % des Ausschankspreises. Daneben unterlag der Getränkeverkauf der Wirthe im Detail nach den Accisegesetzen vom 18. Mai 1808 und 18. Juli 1824 noch weiter der Accise mit 5 % des Erlöses. Außer diesen Kleinverkaufsabgaben wurde eine Accise vom sonstigen Getränkeverkauf im Großen erhoben, welche ebenfalls nach dem Erlöse bemessen war und 2 kr. vom Gulden (3.3 %) betrug. Diese allgemeine Versandtsteuer wurde durch Finanzgesetz vom 22. Juli 1836 aufgehoben. Die beiden Kleinverkaufsabgaben aber wurden nach einem kurzen Versuch, dieselben mit den übrigen Getränkesteuern für die Etatsperioden 1821—1824 und 1824—1827 in einer Aversalsumme auf die einzelnen Wirthschaftsgewerbe durch Repartition umzulegen, durch das Gesetz v. 9. Juli 1827 zu einer einzigen Abgabe von 15 % des Ausschankserlöses vereinigt. Den Wirthen sind in dieser Beziehung auf die Abgabenpflicht diejenigen Weinhändler und Privaten gleichgestellt, welche aus ihren Kellern Wein in Quantitäten unter 20 l verkaufen wollen und welche wie die Schenkwirthe der Concession hierzu bedürfen.

Producenten und Weinhändler, ebenso Private für ihre Weinbezüge in Quantitäten von 20 l und mehr sind von der Weinsteuer und, seit im Jahre 1868 die Transportcontrole auf diejenigen Weintransporte, an welchen Wirthe betheiligt sind, beschränkt wurde, auch von jeder Controle für ihre Weinversendungen oder Einlagen befreit. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß das Gesetz vom 9. Juli 1827 die Beibehaltung der früheren Erhebung des Umgelds „nach dem Consum und den Verkaufspreisen" der ständischen Berathung verdankt, bei welcher diese althergebrachte Erhebungsweise trotz der schärferen Kellercontrole gegen die Wirthe vor der von der Regierung vorgeschlagenen Erhebungsart „nach der Einlage und den Einkaufspreisen" aus guten Gründen vorgezogen wurde. Es wurde mit Recht darauf hingewiesen, daß die Erhebung einer Einlagesteuer die Wirthe mit vorschußweiser Entrichtung hoher Steuerbeträge belaste und zum Nachtheil der Weinproducenten die Wirthe auf kleinere Bezüge von den Weinhändlern hinweise, überdies das Gefäll in seiner Stetigkeit von guten und schlechten Weinjahren abhängig mache, auch die Staatscasse der Vortheile vom Steigen der Preise nach erfolgter Einlage beraube, abgesehen von den Schwierigkeiten bei Ausmittlung der Kaufpreise und der Verlockung für Käufer und Verkäufer zu unter der Wahrheit stehenden Preisangaben und Qualitätsbezeichnungen. Auf die berechtigten Interessen der Wirthe wurde weiter noch dadurch besondere Rücksicht genommen, daß der Abschluß freiwilliger Accorde als Regel, der Abstich mit der eingreifenden Kellercontrole nur ausnahmsweise als Mittel, wo der Wirth keinen Accord eingehen will, eingeführt werden sollte. Eine Aenderung in dieser Weinsteuergesetzgebung ist inzwischen nicht eingetreten, abgesehen von der mehrfachen Ermäßigung des Steuersatzes, welcher seit 1. Juli 1868 11 % beträgt.

Abgesehen von der Kleinverkaufsabgabe haben die Wirthe in Württemberg für die Transportbezettelungen (Ladscheine) eine Sportel von je 0.15 M. zu entrichten, ferner jährliche Sporteln (Licenzgebühren) von 1—8 M. in 5 Abstufungen[1]), neben den zu den eigentlichen Gebühren gehörigen einmaligen Sporteln für die Concessionirung des Wirthschaftsbetriebs[2]) (s. oben Gebühren).

---

[1]) Sportelgesetz v. 30. März 1881, Tarif Nr. 96 u. 97, Ziff. II.

[2]) cfr. über die württemb. Weinsteuer Riecke, statist. Ergebnisse ꝛc., Stuttgart 1873, S. 10—14, insbes. S. 35—50; ferner Handbuch der Steuergesetzgebung Württembergs, anonym, Stuttgart 1835, Metzler'sche Buchhandlung; ferner die Berichte des Staatsraths Kanzlers v. Rümelin als Berichterstatter der volkswirthschaftlichen Commission der K. d. Abg.; Verhandl. d. K. d. Abg. 1875, I. Beil.-Bd., Beilage 32, und Verhandl. d. K. d. Abg. 1877, I. Beil.-Bd., Beilage 83. Ertrag pro 1879/80:

Während in Deutschland eine einheitliche Besteuerung des Weins nicht besteht und wegen der Ungleichartigkeit der Verhältnisse, sofern nur in einem kleineren Theile Wein erzeugt wird, auch kaum zu wünschen ist[1]), besitzt Frankreich ein umfassendes und sehr einträgliches Weinsteuersystem, in welchem wohl alle denkbaren Weinbesteuerungsformen mit überraschend sicherem Blicke für die eigenthümlichen Vorzüge und Mängel jeder derselben in sinnreicher Combination vertreten sind. Die Bezüge der Privaten im Großen (25 l und mehr) unterliegen der als Versandtsteuer veranlagten Circulationsteuer (droit de circulation). Ergänzt wird die Circulationsteuer durch das droit de détail. Die Detailsteuer wird für Weinbezüge der Privaten unter 25 l ebenfalls als Versandtsteuer erhoben, hier übrigens in Procenten des von der Behörde festgesetzten mittleren Preises in dem Orte, aus dem der Wein weggebracht wird. Für den Weinverbrauch im Wirthshaus wird die Detailsteuer von dem Ausschankserlöse der Kleinverschleißer, also als Kleinverkaufsabgabe erhoben. Der Detailsteuer unterliegt endlich auch noch der Hausverbrauch der Großhändler, sowie der Weinproducenten, je auf Grund der über die Einlagen und Versendungen zu führenden Conten und unter Berücksichtigung des Lagerabganges. Die Weineinlagen der Producenten und Weingroßhändler sind steuerfrei. Die Detailsteuer wird somit nach dem Qualitätsteuerfuß[2]), die Circulationsteuer nach Maßeinheiten erhoben. Doch ist auch die Circulationsteuer nach den einzelnen Departements, wohin der Wein bestimmt ist, mit Rücksicht auf den Durchschnittswerth des Weins, der daselbst getrunken zu werden pflegt, abgestuft[3]). Neben und außer der Circulation- und Detailsteuer wird endlich drittens von allem Wein, der in Städte mit 4000 und mehr Seelen eingeführt wird, eine Eingangsteuer, das droit d'entrée, erhoben, welches für jede der drei Zonen nach Maßgabe der Bevölkerung in sieben Sätzen abgestuft ist[4]).

Circulation- und Detailsteuer umfassen für sich allein den gesammten Weinconsum. Die höhere Belastung des Weinverbrauchs im Wirthshaus durch die nach dem Ausschankserlöse bemessene Detailsteuer ist gerechtfertigt, da sie wenigstens einen erheblichen Theil des Weinconsums qualitativ zu erfassen gestattet, gleichmäßig für städtischen und ländlichen Weinverbrauch wirkt und ohne Gefährdung des finanziellen Interesses die Circulationsteuer, welche wegen Nichtberücksichtigung der Qualitätsunterschiede nur geringe Steuersätze erträgt, in mäßiger Höhe zu halten gestattet. Auch die Abstufung der Circulationsteuer durch den Zonentarif verdient als Versuch, dieselbe einer Qualitätsteuer einigermaßen anzunähern, Anerkennung.

Dagegen ist die stärkere Belastung des Detailbezugs der Privaten nach den Einkaufspreisen gegenüber den Privatbezügen im Großen an sich nicht zu rechtfertigen und durch die Tendenz, die leichter zu überwachenden Weintransporte im Großen steuerlich zu begünstigen, kaum genügend motivirt. Die Besteuerung des Hausverbrauchs der Weinbauer mit der Detailsteuer geht entschieden zu weit, indem sie dieselben lästigen Controlen zur

2,343,716 M. 69 Pfg., wovon bei 6208 Abstichswirthen 701,036 M. 98 Pf. = 30 %, bei 8360 Accordswirthen 1,642,679 M. 71 Pf. = 70 %.

[1]) cfr. oben Anm. Ziff. 2. Leydhecker a. a. O. glaubt wohl mit Unrecht, die von ihm für Elsaß-Lothringen perhorrescirte Productionsteuer (S. 59) als einheitliche Reichsteuer empfehlen zu können (S. 68 ff.). Eher könnte vielleicht für Preußen und Baiern (Pfalz) eine Art Versandtsteuer nach elsaß-lothr. Muster in Verbindung mit einer Uebergangsteuer für vereinsländischen Wein in Frage kommen, namentlich so lange auf die Uebergangsteuergrenzen wegen auch sonst mangelnder Getränkesteuergemeinschaft doch nicht verzichtet werden kann.

[2]) Durch Gesetz v. 19. Juli 1880 ist die Detailsteuer auf 12.5 % des Ausschankserlöses oder Einkaufspreises (bei Privaten) festgesetzt worden; cfr. Zeitschr. f. St.W. 1881, S. 184, in den Mittheilungen von Schäffle zur Steuergesetzgebung des Auslands im Jahre 1880.

[3]) Das Gesetz vom 19. Juli 1880 hat die alten 4 Zonensätze auf 3 reducirt mit den Steuersätzen von 1, 1½ und 2 Fr.

[4]) Die Eingangsteuer steigt von 0.40, 0.55 und 0.75 auf bez. 1.50, 2.55, 3 Fr.

Ermöglichung einer Doppelbesteuerung des selbstverbrauchten Theils ihres Erzeugnisses (neben der Grundsteuer) unterwirft. Die Eingangsteuer hat, sofern sie bei Privatbezügen im Großen neben der Circulationsteuer zu entrichten ist, die Wirkung einer weiteren Abstufung derselben in der Richtung der Qualitätsbesteuerung von der freilich wohl nicht überall zutreffenden Annahme aus, daß in die größeren Städte in der Regel nur die feineren Weine eingehen. Dagegen bedarf es einer solchen Ergänzung bei der für sich schon nach dem Qualitätsteuerfuß erhobenen Detailsteuer nicht. Hier dient die Eingangsteuer lediglich zur stärkeren Belastung des städtischen Weinconsums gegenüber demjenigen auf dem Lande.

Den gleichen Erfolg hat auch die taxe unique, welche für Städte von 4000 bis 10,000 Einwohner nach freiem Verlangen, in Städten von 10,000 Einwohnern und mehr obligatorisch statt der Eingang- und Detailsteuer erhoben wird, ebenso die Ersatzsteuer (taxe de remplacement) in Paris und Lyon (statt Circulation- Eingang- und Detailsteuern), sofern die taxe unique die städtischen Bezüge von Privaten im Großen außer der Circulation- und Eingangsteuer auch der Detailsteuer unterwirft, während in der Ersatzsteuer[1]) die Wirthe von Paris und Lyon außer der Eingang- und Detailsteuer auch die Circulationsteuer mitzuentrichten haben.

Wenn neben diesen Weinsteuern in Frankreich noch weiter Licenzgebühren von Weinhändlern und Wirthen erhoben werden, so sind dieselben, da sie im Ganzen in niedrigen Sätzen sich bewegen[2]), ebenso die von den Transportbezettelungen zu entrichtenden Stempelabgaben lediglich als Mittel zur Ueberwälzung eines Theils der Controlekosten auf die Steuerpflichtigen zu beurtheilen[3]).

In England wird außer dem Zoll auf den eingeführten Wein nur eine Kleinverkaufsabgabe in der Form jährlicher Licenzen der Verkäufer von süßem Wein und Meth der Wein- und Obstweinschenker erhoben[4]).

In Oesterreich ist der Wein Gegenstand der Verzehrungsteuer. Die Weinsteuer wird in geschlossenen Städten als Eingangsteuer von allem eingehenden Wein erhoben, in offenen Orten nur als Einlagesteuer von den Weineinlagen der Wirthe, übrigens meistens durch Abfindung mit einzelnen Schenkwirthen oder der Gesammtheit derselben an einem Orte[5]). Der Versuch, die Weineinlagen der Privaten auch in offenen Orten allgemein zur Steuer heranzuziehen, ohne genügende Controlemittel durch Mithilfe der Gemeindeverwaltungen, ist, wie vorauszusehen war, fehlgeschlagen[6]).

---

[1]) Dieselbe beträgt für Paris 8.25 Fr. pro hl; cfr. Schäffle, zur Steuergesetzgebung des Auslands im Jahre 1880, Zeitschr. f. St.W. 1881, S. 184.

[2]) Die Licenzgebühren betragen für Weingroßhändler jährlich 60 Fr., für die Kleinverkäufer nach der Bevölkerungsziffer in 8 Abstufungen 7 Fr. 20 Ct. bis 24 Fr. (incl. des doppelten Zuschlagszehntels). Dieselben sind in 1/4jahrsraten zu bezahlen; cfr. v. Hock, Finanzverwaltung Frankreichs, S. 420; Leydhecker, a. a. O. S. 7.

[3]) Bei Ausscheidung der taxe unique und der taxe de remplacement in die 3 Hauptsteuern ergiebt sich für dieselben für 1879 folgendes Ertragsverhältniß: Circulationsteuer 40 Mill. Fr., Detailsteuer 108.6 Mill. Fr., Eingangsteuer 36.8 Mill. Fr., zusammen 185.4 Mill. Fr.: vgl. Aus den Ergebnissen einer französ. Weinenquête, Zeitschr. f. St.W. 1881, S. 827.

[4]) Vocke, Gesch. d. Steuern des brit. Reichs 1866: Weinzölle, S. 327; Licenzen für Obstweinschenken, S. 441; 1 £ 2 sh. 1/2 d. für Verkäufer von süßem Wein ꝛc., S. 442; desgl. für Weinschenken seit 1840 2 £ 4 sh. 1 d. bis 10 £. 10 sh., der höchste Satz für Geschäfte mit ausschließlichem Weinschank. Ertrag pro 1879/80: Weinzoll 1,394,062 £, Licenzen für Verkauf von Wein und süßem Wein 210,950 £.

[5]) Betrag der Eingangsteuer in Städten 1 fl. 40 kr., der Einlagesteuer der Wirthe in offenen Orten 1 fl. 20 kr.; vgl. Dessáry, allgem. Verzehrungsteuer, Wien 1846, S. 21 f. u. S. 28, 133, insbes. S. 181. Neben der Einhebung der tarifmäßigen Gebühr und der Abfindung kennt die österreichische Verzehrungsteuer auch noch die Verpachtung als Art der Steuereinhebung, wobei der Pächter in alle Rechte und Pflichten der Gefällsverwaltung eintritt, ein sehr ungenügender Ersatz für eine mangelhafte, nicht ausreichende Organisation der Steuerverwaltung.

[6]) Gesetze v. 23. Novbr. 1850 u. 12. Mai 1859 wieder aufgehoben durch das Gesetz v.

3. Die Biersteuer.

Rau, F.W. II. §§ 436 und 37; Pfeiffer, Staatseinnahmen, S. 409—418; Vocke, Geschichte der Steuern des brit. Reichs, S. 383—392 und 437 ff.; v. Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs, S. 375 f.; Stein, F.W. II. S. 254—261; Schäffle, St.Polit. S. 424—426; Riecke, statist. Ergebnisse der Verw. der sog. Wirthschaftsabgaben in Württemberg, S. 50—74; Holzner, über die verschiedenen Methoden der Bierbesteuerung, Festnummer der Zeitschr. für das gesammte Brauwesen, München 1880, S. 10 ff.

§ 27. Natur und Arten der Steuer. Die Bereitung des Biers als Haustrunk ist zwar in manchen Gegenden noch heute üblich[1]). In der Hauptsache ist jedoch das Bier ein gewerbliches Erzeugniß der Bierbrauereien[2]). Damit ist von selbst gegeben, daß sich die Biersteuer zweckmäßiger Weise an die Biererzeugung anschließt, da sich hier ihre Erhebung am einfachsten gestaltet und Verkehr und Consumenten am wenigsten belästigt. „Das allgemeine Princip der Bierbesteuerung ist die Productionsteuer" [3]). Je nachdem die Steuer nach der Menge der verbrauchten Rohstoffe oder nach dem fertigen Erzeugniß bemessen wird, ist die Bierbesteuerung Material- oder Fabricatbesteuerung. Dabei können behufs der Steuerbemessung die verwendeten Rohstoffe oder das gewonnene Erzeugniß direct ermittelt und festgestellt werden, oder aber kann sich die Steuerbemessung an gewisse Merkmale im Verlaufe des Verarbeitungsprocesses anschließen, aus welchen indirect mit annähernder Sicherheit auf die thatsächliche Rohstoffverwendung, bez. Biergewinnung geschlossen werden kann. Von den hauptsächlich ins Auge zu fassenden Besteuerungsformen ist außer der Besteuerung des fertigen Biers auch noch die Besteuerung der Bierwürze, sowie die Kesselsteuer zu den Fabricatsteuern zu rechnen. Material- (Rohstoff-) Steuern sind die Steuern auf Gerste, Malz, Hopfen sowie die Maischraumsteuer.

Bei der Kesselsteuer wird die Biersteuer nach dem Rauminhalte des Sudkessels bemessen. Die Erhebung der Kesselsteuer setzt die Eichung und Nummerirung der Kessel, sowie die Abgabe einer jedem Sude vorausgehenden Erklärung des Brauers über die Nummer des anzuzündenden Kessels und über Anfang und Ende des Biersudes voraus. Zur Sicherung der Abgabe dient das Verbot des Siedens ohne steueramtlichen Brauschein, sowie des Brauens bei Nacht, die Bestimmung der zulässigen Dauer der Brauzeit, das Verbot des Nachfüllens der Kessel, insbesondere aber der steueramtliche Verschluß des Kessels oder des Schürlochs während der Ruhe, welcher nur vom Steuerbeamten oder unter Beiziehung unbetheiligter Zeugen abgenommen werden darf.

---

17. August 1862; vergl. hierüber v. Hock, die öffentl. Abgaben und Schulden 1863, S. 176 ff. Ueber die österr. Weinsteuer: Rau, F.W. II. S. 253 Anm.; Pfeiffer, die Staatseinnahmen II. S. 408; Schäffle, St.Polit. S. 431; Dessáry, „Verzehrungsteuer". Ertrag nach dem Budget für 1880: Oesterreich 3,900,000 fl., Ungarn 3,300,000 fl.

Der Zoll von eingeführtem Wein beträgt in Deutschland für Wein und Most, auch Cider in Fässern 24 M. pro 100 kg, in Flaschen 48 M. pro 100 kg; in Frankreich 0.24 M. pro hl Flüssigkeit, Apfelwein 0.20 M.; in Italien 4.62 M. in großen und kleinen Gebinden pro hl, in Flaschen 14.40 M. pro 100 Flaschen; in Oesterreich-Ungarn: Weine und Weinsurrogate, auch Obstwein 2c. in Fässern 24 M. pro 100 kg, in Flaschen 40 M.; in Rußland: Traubenweine in Fässern 45.63 M. pro 100 kg, in Flaschen 1.07 M., moussirende 3.25 M. die Flasche, Cider in Fässern 19.84 M. pro 100 kg, in Flaschen 0.33 M. pro Flasche; Vereinigte Staaten von Amerika: Weine in Fässern 1.68 M. pro Gallon (= 3785 l), in Flaschen 6.70 M. pro Kiste von 24 Flaschen, moussirende Flaschenweine 8.38 M. pro Gallon, neben 0.13 M. für die Flasche.

[1]) In manchen Gegenden Norddeutschlands, insbes. den Küstengebieten, deren Bevölkerung wegen der ungesunden und schlechten Beschaffenheit des Trinkwassers in den Niederungen und Marschen schon aus Sanitätsrücksichten genöthigt ist, ein besonderes Hausgebräu zu bereiten, übrigens auch sonst in Landestheilen mit vorwiegendem Getreidebau. In Württemberg gab es im Jahre 1880/81 neben 2583 gewerbsmäßigen Bierbrauereien 5040 Brauer zum eigenen Gebrauch (letztere fast ausschließlich in Oberschwaben), wovon jedoch nur 15 Brauer 50 und mehr Mark Steuer zu entrichten hatten.

[2]) Im Reichsteuergebiet betrug 1879/80 die Menge des gewonnenen Biers 21,136,031 hl, wovon 21,101,889 hl von gewerblichen Brauereien erzeugt wurden. Das durchschnittliche Jahreserzeugniß einer Brauerei betrug 1828 hl.

[3]) Stein, F.W. II. S. 255.

Trotz dieser Controlemaßregeln sind Steuerhinterziehungen durch mehrmaliges Füllen der Kessel während der gestatteten Brauzeit kaum zu verhüten, weshalb dieselben bisweilen noch durch die amtliche Nachmessung der gezogenen Würze ergänzt werden — Kesselsteuer mit Würzecontrole. In diesem Falle kann die Versieglung des Kessels unterbleiben, dagegen hat sich die Declaration des Brauers vor dem Sude auch noch auf die Nummer der Kühle, die Zahl der beabsichtigten Aufgüsse, die Menge des verwendeten Malzes und des daraus zu erzeugenden Biers zu erstrecken.

Eine andere Art der Fabricatbesteuerung ist diejenige, bei welcher die Steuer nicht nach dem Rauminhalt des Kessels, sondern nach dem Rauminhalt der zum Versandt kommenden Bierfässer bemessen und durch Aufklebung von Stempelmarken auf das Zapf- oder Spundloch der Fässer zu entrichten ist. Die Erhebung der Faßbesteuerung setzt zum Zweck der Feststellung der Steuerschuldigkeit der Bierbrauer die Vorschrift genauer Buchführung über den Bierverschleiß voraus und die Vorlegung periodischer Auszüge daraus an das Steueramt. Zur Sicherung der Abgabe dient die Auflage der Führung von Controlebüchern über den Zu- und Abgang an Materialien, die gesetzliche Normirung des zulässigen Rauminhalts der Versandtfässer, sowie die Ueberwachung des gesammten Bierverkehrs in der Richtung, ob sämmtliche in den Verkehr gelangenden Bierfässer mit der richtigen, in vorgeschriebener Weise angebrachten und cassirten Stempelmarke versehen sind. Die Faßbesteuerung hat den Vorzug, daß sie den Brauereibetrieb von der unmittelbaren steuerlichen Ueberwachung befreit, dagegen wählt sie für die Controle den denkbar ungünstigsten Zeitpunct, indem sie dieselbe in der Hauptsache erst, nachdem das Bier in den Verkehr übergegangen ist, eintreten läßt [1]). Gemeinsam ist, sowohl der Besteuerung nach dem Kesselgehalt als der Besteuerung nach dem Faßinhalt, der Uebelstand, daß die theueren starken Biere weniger Steuer bezahlen als die leichten und billigen.

Dies führt zur Besteuerung nach Quantität und Qualität der Würze, wobei die Quantität nach dem Rauminhalte der Kühlschiffe, der Zuckergehalt der Würze durch das Saccharometer ermittelt wird. Voraussetzungen und Controlen der Würzesteuer sind im Wesentlichen dieselben wie bei der Kesselsteuer mit Würzecontrole. Die Würzesteuer hat den großen Vorzug, daß sie das Bier nach der Qualität zu besteuern sucht. Jedoch vermag sie dieses Ziel bei der nur annähernden Genauigkeit der hierzu dienenden Instrumente doch nur unvollkommen zu erreichen [2]), auch theilt sie mit der Kesselbesteuerung den Uebelstand, daß sie den Brauereibetrieb durch eingreifende Controlen allzusehr belästigt und beengt.

Dem gegenüber sucht die Materialbesteuerung den Brauereibetrieb zu erleichtern, indem sie die Controlen vor den eigentlichen Beginn des Braugeschäfts oder wenigstens auf den Anfang desselben verlegt, wobei sie mit diesem Vorzuge zugleich denjenigen der Besteuerung nach der Qualität vereinigt, indem sie die Steuer nach der die Qualität des Erzeugnisses bedingenden Menge der hierfür verwendeten Rohstoffe bemißt und zugleich den industriellen Fortschritt in der Richtung möglichster Ausnutzung der Rohstoffe befördert. Für diejenigen, welche den technischen Fortschritten nicht schnell genug zu folgen vermögen, kann die Rohstoffbesteuerung allerdings vorübergehend ungleich wirken, auch hat sie bezüglich der Rückvergütungen den Nachtheil, daß bei ihr der auf das fertige Fabricat treffende Steuerbetreff nicht so leicht festgestellt werden kann, deshalb unterliegt auch die Festsetzung der

[1]) Bezeichnend für die Unzulänglichkeit der ordentlichen Controlen sind die Androhungen horrender Defraudationstrafen: Confiscation der Brauereieinrichtung nebst Vorräthen, neben hohen Geldstrafen und Kerkerstrafen bis zu 5 Jahren in den Vereinigten Staaten von Amerika, wo diese Erhebungsart besteht, sowie die Zuhilfenahme des Denunciantenthums. Ein Fehler dieser Besteuerungsart ist auch die Wahl einer so veränderlichen Größe, wie derjenigen des Rauminhalts der Versandtfässer, zur Steuerbemessung — ungleichartige Herstellung, Kleinerwerden der Fässer durch Austrocknen des Holzes und Antreiben der Reife beim Pichen.

[2]) Es ist etwas ganz Gewöhnliches, daß das Saccharometer um $1/2$ ° zu tief oder zu hoch anzeigt; cfr. hierüber Holzner, l. c. S. 43.

Rückvergütungen für den Export gewissen Schwierigkeiten, welche übrigens auch bei der Kesselsteuer wie bei der Würzesteuer nicht wesentlich geringer sind. Nur die Faßbesteuerung läßt eine genaue Rückvergütung der thatsächlich entrichteten Biersteuer zu.

Von den Rohstoffen, welche bei der Biererzeugung zur Verwendung kommen, wäre eine Besteuerung des Hopfens am wenigsten rationell. Das Hopfen der Bierwürze ist zwar für die Haltbarkeit des Biers und seinen Geschmack von ganz besonderer Wichtigkeit. Aber das Hopfen ist nicht bei allen Biergattungen gleichmäßig nöthig und kann auch durch Surrogate, wenn auch nicht zum Vortheil des Erzeugnisses, mehr oder weniger ersetzt werden, und würde deshalb ungleich wirken. Zudem müßte die Besteuerung des Hopfens, wenn die Hopfensteuer vom Bierbrauer erhoben werden wollte, an den Act des Zusatzes des Hopfens zur Würze geknüpft werden, in welchem Falle aber doch besser die Würze selber in Besteuerung genommen würde. Wird aber die Hopfensteuer an die Gewinnung des Hopfens geknüpft, so hört sie damit auf eine Bierproductionsteuer zu sein; sie wird zur Besteuerung eines in seinen Erträgen nach Quantität und Qualität außerordentlichen Schwankungen ausgesetzten landwirthschaftlichen Productionszweigs, welchem die vorausgesetzte Ueberwälzung der Steuer auf die Bierbrauer und durch ihre Vermittlung auf die Biertrinker in vielen Fällen nicht oder nur unvollkommen gelingt. Die Bedenken, welche der Erhebung der Weinsteuer als Productionsteuer im Wege stehen, sind in verstärktem Maße auch gegen die Biersteuer in der Form einer Hopfensteuer geltend zu machen. Als Rohstoffsteuer kann daher ernstlich nur die Besteuerung des Malzes in Frage kommen, in welches die bei der Bierbereitung verwendete Getreideart, die Gerste, verwandelt werden muß, wenn Bier daraus gewonnen werden soll. Die Malzsurrogate scheinen bis jetzt immer noch eine verhältnißmäßig geringe Bedeutung für die Bierbrauerei zu haben[1]).

Die Malzsteuer kann an den Act der Einmaischung des geschroteten Malzes oder an den der Einmaischung vorausgehenden Act der Schrotung geknüpft werden. Die Erhebung der Maischsteuer hat die vorgängige Anzeige jeder Braueinmaischung unter Angabe der hierbei zur Verwendung kommenden Materialien, sowie der Menge des daraus zu gewinnenden Biers und die steueramtliche Verwiegung der Materialien vor der Einmaischung zur Voraussetzung. Zur Sicherung der Abgabenerhebung dient das Verbot der Einmaischung bei Nacht, die Vorschrift der Aufbewahrung der zur jedesmaligen Verwendung kommenden Materialien in besonderen unter Aufsicht und Controle der Steuerbehörde stehenden Räumen und die Buchführung hierüber, außerdem das Recht der Steuerbeamten, die Brauereiräume während des Betriebs jederzeit zu visitiren und die dem Betrieb dienenden Gefäße für die Zeit, wo sie nicht im Betrieb sein dürfen unter amtlichen Verschluß zu setzen. Zur Orientirung der Steuerbeamten muß vor Beginn des Betriebs einer neuen Brauerei eine genaue Beschreibung aller Räume und Geräthe eingereicht und jede Veränderung darin muß angezeigt werden.

Eine Abart der Braumaischsteuer ist die Maischbottichsteuer mit Bemessung der Steuer nach dem Rauminhalt des Maischbottichs, wobei, ähnlich wie bei der Kesselsteuer der Kessel, so hier der Bottich und die Feueröffnung unter Verschluß gesetzt ist, welcher für den Fall des Betriebs nur nach Zurückkunft der vom Steuerbeamten bestätigten Declaration nebst Quittung über die richtig bezahlte Steuer abgenommen werden darf.

Die Erhebung der Malzsteuer beim Acte des Schrotens des Malzes in der Mühle — Malzsteuer i. e. S. — setzt die der Schrotung vorausgehende Anzeige unter Angabe der Menge des zur Schrotung bestimmten Malzes, des Namens und Wohnorts des Versenders

[1]) Im Jahre 1880/81 betrug im Reichsteuergebiete die Menge des verwendeten Getreides 430,794,400 kg, woneben an Surrogaten nur 2,138,700 kg zur Verwendung kamen; cfr. hierüber auch Holzner, a. a. O. S. 14.

und Müllers, Zeit und Art der Verwendung des Malzes, sowie die Feststellung der steuerpflichtigen Menge nach Maß oder Gewicht unmittelbar vor der Schrotung[1]) voraus. Die Verwendung von Malzsurrogaten ist entweder ganz zu verbieten oder von der vorausgehenden Declaration und der steueramtlichen Ermittlung nach Gattung und Menge abhängig zu machen.

Die Sicherung der Malzsteuer erfordert die Bezettelung und Ueberwachung der Malztransporte von und nach der Mühle, sowie die Führung von Registern über die angemeldeten und über die vor der Schrotung ermittelten Malzmengen. Wird die Feststellung der steuerpflichtigen Malzmengen vor der Schrotung dem Müller überlassen, so sind die Müller durch steuerliche Nachmessungen, bez. Nachwägungen zu controliren[2]). Privatschrotmühlen sind unter amtlichen Verschluß zu nehmen.

Die Mühlen sind Vorrichtungen, welche nicht in jedermanns Gebrauch sind, sie können daher verhältnißmäßig leichter überwacht werden[3]). Die Erhebung der Malzsteuer beim Schroten des Malzes in der Mühle erleichtert daher auch die Besteuerung der Bierbereitung für den Hausbedarf, während die Maischsteuer auf die Bierbereitung zum eigenen Gebrauch in kleinen Mengen und ohne regelmäßigen Betrieb in ländlichen Haushaltungen wegen der schwierigeren Controle weniger leicht anwendbar ist[4]). Ueberdies gestattet die Malzsteuer, das ganze auf die Schrotung des Malzes folgende Brauverfahren außer Controle zu setzen, während die Maischsteuer, wenn auch vielleicht in geringerem Grade als die Kessel- und Würzesteuer, doch immer noch mit eingreifenden und lästigen Beschränkungen für den eigentlichen Brauereibetrieb verbunden ist. Die Malzsteuer entspricht daher nicht bloß in höherem Grade als die Maischsteuer dem Princip der Allgemeinheit der Besteuerung, sondern sie verbindet damit auch noch den Vorzug größerer Einfachheit der Controlen und der Erleichterung des Brauereibetriebs. Dagegen sichert die Maischsteuer besser gegen die heimliche Verwendung von Malzsurrogaten, obwohl auch sie den unversteuerten Zuckerzusatz zur Würze und zum fertigen Bier nicht zu verhüten vermag[5]).

Steuergesetzgebung. Die Steuergesetzgebung Deutschlands gehört zum größeren Theile dem System der Materialbesteuerung an. Im Reichsteuergebiet[6]) wird die Biersteuer als Maischsteuer nur ausnahmsweise[7]) als Malzsteuer erhoben. Die Härte der Controlemaßregeln wird durch Einräumung von Fixationen zu mildern gesucht. In Baiern[8])

---

[1]) Die Erhebung der Malzsteuer nach dem Gewichte dürfte den Vorzug verdienen, da bei dem Malz wie bei dem Getreide Qualität und Gewicht in directem Verhältnisse stehen, da ferner Getreide und Malz nach Gewicht gehandelt werden, und da überdies bei der Gewichtsteuer die Abgabe leichter und exacter festgestellt und controlirt werden kann; vgl. Riecke, Ergebnisse 2c., S. 59 f.; Holzner, a. a. O. S. 27.

[2]) Bedeutende Vereinfachungen der Controle sind durch Einführung mechanischer Zählwerke möglich. In Baiern sind die automatischen Zählwerke von Bolgano und Riedinger eingeführt; Holzner, a. a. O S. 34. In Württemberg haben solche mechanische Zählwerke bis jetzt keinen Eingang gefunden; Riecke, Ergebnisse 2c. S. 67.

[3]) In Württemberg kamen im Jahre 1870/71 auf 2510 im Betrieb stehende Bierbrauereien und 4517 Brauer zum eigenen Gebrauch nur 2119 Mühlen; Riecke, Ergebnisse 2c. S. 66.

[4]) Im Reichsteuergebiet ist die Bereitung von Bier als Haustrunk, ohne besondere Brauanlagen, von der Steuerentrichtung befreit, wenn die Bereitung lediglich zum eigenen Bedarf in einem Haushalt von nicht mehr als 10 Personen über 14 Jahren geschieht; Brausteuergesetz vom 31. Mai 1872, § 5.

[5]) Auch für die norddeutsche Brausteuergemeinschaft ist daher mit Recht der Uebergang von der Maisch- zur Malzsteuer schon mehrmals versucht worden, so in den im Jahre 1879 u. 1880 beim Reichstage in Vorlage gebrachten Gesetzesentwürfen, welche indessen aus anderen Gründen nicht zur Annahme gelangten; cfr. auch von Aufseß, die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, Hirths Annalen 1880, S. 715.

[6]) Reichsgesetz v. 31. Mai 1872. Brutto-Ertrag pro 1879/80: 16,820,300 M.

[7]) In Orten, wo im Anschluß an eine örtlich bestehende Mahlsteuer die Steuer hergebrachtermaßen von dem zur Mühle gebrachten Malze erhoben wurde, sowie mit Ermächtigung der obersten Landesfinanzbehörde in großen Brauanlagen mit eigenen Malzmühlen.

[8]) Gesetz über den Malzaufschlag vom 16. Mai 1868. Brutto-Ertrag pro 1880/81: 30,844,158 M.

und Württemberg[1]) wird eine Malzsteuer erhoben, in Baiern nach dem durch mechanische Zählwerke ermittelten Maße mit Verbot der Malzsurrogate, in Württemberg mit Zulassung von Malzsurrogaten[2]) nach dem von den Müllern, und bei Privatschrotmühlen von besonderen Organen der Steuerverwaltung ermittelten Gewichte. In Baden[3]) und Elsaß-Lothringen[4]) kommt die Biersteuer als Kesselsteuer zur Erhebung. Frankreich[5]) hat die Kesselsteuer mit Würzecontrole, Oesterreich[6]) die Würzesteuer neben Thorsteuer und Steuerzuschlag bei den Brauereien in den geschlossenen Städten. In England bestand, nachdem die Biersteuer (Fabricatsteuer nach dem Preise des Biers) i. J. 1830, die Hopfensteuer im J. 1862 aufgehoben wurde, zuletzt nur noch die Malzsteuer, welche nach dem Volumen der von den Mälzern eingeweichten Gerste erhoben wurde, neben besonderen nach dem Umfang des Betriebs bemessenen Licenzen der Bierbrauer und der Mälzer, der Händler mit geröstetem Malz, der Händler mit Bier und der Bierwirthe (letztere nach dem Miethwerthe der Geschäftslocalitäten)[7]). Seit 1. October 1880 ist die Malzsteuer in eine Bierwürzesteuer verwandelt worden[8]). Rußland erhebt eine Maischbottichsteuer, die Vereinigten Staaten von Nordamerika haben die Faßsteuer neben Licenzabgaben[9]) der Bierbrauer. Italien hat ähnlich wie Oesterreich eine Würzesteuer, Norwegen eine der früheren englischen Malzsteuer ähnliche Gerstesteuer[10]).

In Folge der verschiedenen Biersteuersysteme in Deutschland unterliegt das inländische Biererzeugniß beim Uebergang in ein fremdes Steuergebiet der Uebergangsteuer. Dieselbe beträgt pro hl im Reichsteuergebiet 2 M., in Elsaß-Lothringen für starkes Bier 2 M. 30 Pf., für dünnes Bier 58 Pf., in Württemberg für Braunbier 2 M. 75 Pf., für Weißbier 1 M. 65 Pf., in Baiern 3 M. 25 Pf., in Baden 3 M. 20 Pf.

Die Rückvergütungen, welche bei der Bierausfuhr in Deutschland gewährt werden, betragen pro hl im Reichsteuergebiet 1 M., in Elsaß-Lothringen 2 M. 30 Pf. für starkes, 58 Pf. für dünnes Bier; in Württemberg wird Rückvergütung gewährt in dem Betrage, wie er sich

---

[1]) Malzsteuergesetz v. 8. April 1856. Brutto-Ertrag pro 1880/81: 5,768,421 M.

[2]) Die Steuer ist bei der Einbringung der Surrogate in die Braustätte nach den von der Steuerverwaltung unter Vernehmung von Sachverständigen festgesetzten Steuersätzen zu entrichten.

[3]) Ges. v. 4. Mai 1825, v. 28. Febr. 1845, Verordn. v. 16. April 1864; cfr. Rau, F.W. II. S. 261 Anm. a. Brutto-Ertrag 1880: 3,084,893 M.

[4]) Die Bierbesteuerung beruht hier noch auf der französischen Steuergesetzgebung. Brutto-Ertrag pro 1880/81: 2,171,738 M.

[5]) Ges. v. 25. Novbr. 1808, 28. April 1816, 12. Decbr. 1830 u. 28. April 1833; cfr. Hock, Finanzverwaltung Frankreichs, S. 375.

[6]) Seit 1. Febr. 1855 mit einheitlichem Steuersatz von 16.7 kr. pro Hectolitergrad seit 1. Mai 1869; cfr. Holzner, a. a. O. S. 40; Stein, F.W. II. S. 260. Ertrag nach dem Etat pro 1880: Oesterreich 21,700,000 fl., Ungarn 980,000 fl.

[7]) Pro 1879/80 ertrug die Malzsteuer 6,945,369 £, die Licenzen von Brauereien 405,022 £, von Bier und Most 391,017 £, vom Malzverkauf 13,788 £.

[8]) Steuersatz 6 sh. 3 d. per 36 Gallonen einer Bierwürze von 1.057 Grad (unter Tabellarreduction des Alkoholgehalts schon angegohrener Flüssigkeit auf den Zuckergehalt). Privatbrauer zahlen eine nach dem Miethwerthe bemessene Licenzabgabe; cfr. Schäffle, zur Steuergesetzgebung des Auslands im Jahre 1880, Zeitschr. f. St.W. 37, S. 779; Bocke, a. a. O. S. 383 u. S. 437—441.

[9]) Von 100 bez. 50 Dollar, je nachdem die Production 500 Barrel übersteigt oder nicht. Ertrag der Faßsteuer pro 1877/78: 9,493,361 Dollar.

[10]) Nach einer Berechnung aus Anlaß der Erhöhung der württembergischen Malzsteuer im württembergischen Etat pro 1881/83 beträgt bei Annahme eines durchschnittlichen Malzverbrauchs von 50 Pfund für 1 hl die Biersteuer pro hl in der Brausteuergemeinschaft 1 M., Elsaß-Lothringen 2 M. 30 Pf., Württemberg 2 M. 50 Pf., Baiern 3 M., Baden 3 M. 20 Pf., Frankreich 3 M. 20 Pf., in England 3 M. 73 Pf., jetzt 3 M. 52 Pf., Rußland 3 M. 75 Pf., Oesterreich 4 M. 72 Pf., Italien 5 M. 49, Norwegen 6 M. 4 Pf.; cfr. oben § 21 (Holzner a. a. O.). Die Bierzölle betragen in Deutschland 4 M. pro 100 kg, Frankreich 4 M. 60 Pf. pro hl, Italien 1 M. 60 Pf. pro hl, Oesterreich 6 M. pro 100 kg, in Flaschen 16 M., Rußland 19 M. 84 Pf. pro 100 kg, in Flaschen 0.94 M. die Flasche, Vereinigte Staaten von Nordamerika 0.84 M. pro Gallon (= 3785 l).

nach dem Malzverbrauch für jeden einzelnen Sud berechnet; in Baiern 2 M. 60 Pf. für Braun-, 1 M. 20 Pf. für Weißbier, in Baden 2 M. 50 Pf., in Frankreich 3 M., in England (bis 1. Oct. 1880) 3 M. 36 Pf., Oesterreich 33.4 Pf. pro Hectolitergrad des leichtesten während einer Sudperiode bereiteten Biers, Italien 48 Pf. pro Hectolitergrad, Norwegen 7 M. 42 Pf. pro hl (für die außerdeutschen Staaten s. Holzner a. a. O.)

4. Die Branntweinsteuer.

Rau, F.W. II. § 438 und 439; Pfeiffer, die Staatseinnahmen, S. 418–428; Stein, F.W. II. S. 247–254; Schäffle, St.Polit. S. 416–424; Heine, über die Branntweinsteuersysteme in den europäischen Ländern, Zeitschr. f. St.W. 1872, S. 581 ff.

§ 28. Natur der Steuer. Der Branntwein vermag unstreitig eine höhere Steuer zu ertragen als die übrigen geistigen Getränke wegen seines größeren Alkoholgehaltes, auf dem die specifische Wirkung der geistigen Getränke beruht, und weil er in entsprechend geringeren Mengen verzehrt wird und daher eine größere Vertheilung der Steuer in kleine für den einzelnen Consumenten weniger fühlbare Theilbeträge zuläßt[1]). Aber ebenso gewiß ist, daß die Schwierigkeiten, welche sich einer richtigen Branntweinbesteuerung in den Weg stellen, erheblich größer sind als bei der Biersteuer. Vor Allem kommt für die Branntweinbereitung eine Reihe der verschiedenartigen Rohstoffe, Weizen, Roggen, Gerste, Kartoffeln, Runkelrüben, zuckerhaltige Säfte aller Art, in Frage, welche ihrerseits theilweise wieder verschiedenartige Erzeugungsmethoden bedingen. Durchgreifend ist namentlich der Unterschied der Fabricationsweise für stärkemehlhaltige und nicht mehlhaltige Stoffe, indem für letztere der eigentliche Proceß der Branntweingewinnung mit der Gährung beginnt, während für erstere dem Proceß der Gährung derjenige der Einmaischung zum Zweck der Umwandlung der Stärke in Zucker und der Gewinnung einer zuckerhaltigen Lösung vorausgeht[2]). Sodann ist der Branntwein in geringerem Grade als das Bier ein Erzeugniß ausschließlichen gewerblichen Betriebs, seine Erzeugung zersplittert sich häufig in viele kleine oft mehr nur zufällige Nebenbetriebe zur Aufarbeitung und besseren Ausnützung landwirthschaftlicher Erzeugnisse und Rückstände[3]). Die schwierige Frage der Steuerrückvergütung wird beim Branntwein nicht bloß im Falle des Exports, sondern auch bei der sehr häufigen Verwendung desselben für technische Zwecke (Bleizucker, Bleiweiß, Alkaloide, Essig) practisch[4]). Dem Weine gegenüber ist ins Auge zu fassen, daß der Branntwein in erheblich kleineren Mengen versendet und gekauft wird und in einer größeren Anzahl von Verkaufsstätten abgesetzt wird[5]). Alles Momente, welche die steuerliche Erfassung des Branntweins erschweren. Diese Schwierigkeiten haben zu einer außerordentlichen Mannigfaltigkeit der Branntweinsteuer-

[1]) Nach dem Statistischen Jahrbuch für das Deutsche Reich von 1881, S. 132 u. 133, beträgt der Bierverbrauch im Deutschen Reich pro 1879/80: 82.3 l, der Branntweinverbrauch im Reichsteuergebiet nur 4.5 l auf den Kopf. Bisweilen werden für eine hohe Branntweinbesteuerung auch Gründe der Moral ins Feld geführt, um das schädliche Uebermaß des Branntweingenusses zu verhüten, aber mit Unrecht, da eine hohe Steuer, wie bei anderen geistigen Getränken, nicht bloß das Uebermaß des Genusses, sondern auch den legitimen Verbrauch treffen und erschweren würde.

[2]) An Materialien wurden verwendet pro 1879/80: im Reichsteuergebiet 22,055,300 hl Kartoffeln, 5,449,900 hl Getreide, 993,300 hl Melasse, 459,300 hl andere Stoffe; Statist. Jahrb. f. d. D. R. 1881, S. 51.

[3]) In Württemberg bestanden pro 1879/80: 1520 Malz verwendende Brennereien, worunter nur 60 gewerbsmäßig betriebene, 1460 als Nebengewerbe der Landwirthschaft, Brauerei 2c. Im Reichsteuergebiet waren pro 1879/80 unter 40,377 Brennereien 33,833 ohne die für den rationellen gewerblichen Betrieb erforderlichen Destillationsapparate.

[4]) Die Steuerrückvergütungen haben im Reichsteuergebiet 1879/80 betragen: beim Bier 302,500 M., beim Branntwein 9,872,500 M.; Statist. Jahrb. f. d. D. R. 1881, S. 177 u. 178. Die Gewährung von Steuerfreiheit von Branntwein bei der Verwendung für gewerbliche Zwecke wird um so nothwendiger, je höher der Branntweingenuß besteuert wird.

[5]) Zahl der Branntwein-Kleinverkäufer in Württemberg pro 1878/80: 17,496.

gesetzgebung geführt, wobei fast jedes Land seine eigenen Wege zur Ueberwindung derselben versucht hat.

Arten der Steuer. Von den verschiedenen Erhebungsarten der Branntweinsteuer kommen als Rohstoffsteuern hauptsächlich die Maischraum- und die Branntweinmaterialsteuer in Frage; von den Fabricatsteuern sind hauptsächlich die Fabricatsteuern mit directer Ermittlung des fertigen Erzeugnisses, diejenige mit Berechnung desselben aus dem Zuckergehalt der Würze, diejenige mit Berechnung des Erzeugnisses aus Menge und Gattung der verwendeten Materialien, endlich diejenige mit Berechnung des Erzeugnisses aus der Leistungsfähigkeit des Destillirapparats ins Auge zu fassen. Neben oder außer den genannten Productionsteuern wird die Branntweinsteuer bisweilen auch in der Form von Licenzabgaben theils für die Branntweinerzeugung, theils für den Branntwein-Kleinverkauf erhoben.

1) Die Maisch- (Maischraum-) Steuer in Verbindung mit der Materialsteuer. Eine einheitliche Rohstoffsteuer, ähnlich wie die Steuer von dem zur Bierbereitung geschroteten oder eingemaischten Malze, ist für die Branntweinbesteuerung wegen der Mannigfaltigkeit der für die Branntweinerzeugung verwendeten Rohstoffe mit Rücksicht auf die Verschiedenheit der Fabricationsweise, welche sie bedingen, und mit Rücksicht namentlich auf die große Verschiedenheit der daraus zu erzielenden Ausbeute an Branntwein nicht möglich. Bei den mehlhaltigen Stoffen, hauptsächlich den verschiedenen Getreidearten und Kartoffeln hat dem Proceß der Branntweingewinnung die Einmaischung im Maischbottich, d. h. der Proceß der Verwandlung ihres Stärkegehalts in Zucker durch Zusatz von Malz und siedendes Wasser, vorauszugehen, um daraus eine süße, gährfähige Würze zu erhalten. Die Maischbüttensteuer bemißt nun die Steuer nach dem Rauminhalt der zur Einmaischung und darauf folgenden Gährung dienenden Gefäße. Der Maischbüttensteuer unterliegen von den zuckerhaltigen Stoffen in der Regel auch die in der Fabricationsweise den mehlhaltigen Stoffen näher stehenden Runkelrüben und anderen Rübenarten, sowie Rübensyrup (Melasse). Von den übrigen zuckerhaltigen sofort der Gährung zu unterwerfenden Stoffen, wie Weintreber, Kernobst oder auch Trestern von Kernobst, Steinobst und Beerenfrüchte aller Art, sowie von den bereits vergohrenen Stoffen, wie Trauben- oder Obstwein, Weinhefe, kommt die Materialsteuer nach der direct zu ermittelnden Menge jeweilig zur Branntweinbereitung verwendeter Stoffe in mehr oder weniger abgestuften Sätzen je nach dem größeren oder geringeren Alkoholwerthe derselben zur Erhebung.

2) Diesen Rohstoffsteuern steht von den Fabricatsteuern am nächsten:

a) diejenige, bei welcher die Steuer zwar nach dem fertigen Erzeugniß bemessen, dieses Erzeugniß aber nicht direct ermittelt, sondern aus der Menge der verwendeten Materialien nach gesetzlich fixirten Sätzen für den daraus zu gewinnenden Normalertrag berechnet wird (Materialertragsteuer).

b) Bei der Blasensteuer stützt sich die Berechnung des muthmaßlichen Erzeugnisses auf den bei der Branntweinbereitung verwendeten Destillirapparat (Blase oder Kessel), indem aus dem Rauminhalt der Branntweinblase und deren sonstigen Beschaffenheit auf die beim Betriebe innerhalb einer gewissen Zeit zu gewinnende Alkoholmenge geschlossen wird (Blasenzins).

c) Bei der Würzesteuer, welche die Branntweinfabrication vor der Destillation, beim Processe der Gährung der Würze erfaßt, erfolgt die Berechnung des Branntweinerzeugnisses aus dem durch die Gährung in Alkohol- und Kohlensäure zerfällten Zuckergehalt der Würze, indem der Verlust der Würze an Zuckergehalt während der Gährung aus der Gewichtsdifferenz zwischen der frischen und reifen Maische (Würze) nach dem Saccharometer ermittelt und hieraus das Normalausbringen an Alkohol berechnet wird (Würzeertragsteuer).

d) Die directe Fabricatsteuer bemißt die Steuer nach dem wirklich gewonnenen Erzeugniß, welches zu diesem Behufe direct oder durch besondere Spiritusmeßapparate zu ermitteln ist.

Die Erhebung der Abgabe erfolgt bei der Maischbütten- und Materialsteuer auf Grund der von den Steuerpflichtigen abzugebenden Declarationen über Zahl und Größe der Einmaischungen, bez. die Menge des zu verwendenden nicht stärkemehlhaltigen Branntweinmaterials; bei der Materialertragsteuer auf den Grund der steueramtlichen nach dem Gewicht oder nach Maßgabe des Rauminhalts der Gährbottiche ermittelten Materialmengen jeder Art; beim Blasenzins auf Grund der Zahl und Zeitdauer der vorgenommenen Abtriebe; bei der Würzeertragsteuer auf Grund der steueramtlichen Erhebungen über den Zuckergehalt der frischen und reifen Maische; bei der directen Fabricatsteuer auf Grund der amtlichen Ermittlungen über den Alkoholgehalt des gewonnenen Erzeugnisses.

Zur Sicherung der Abgabe sind bei den genannten Erhebungsarten erforderlich: genaue Nachweisungen und Beschreibungen über die für die Fabrication benützten Betriebsräume und Betriebsgeräthschaften, die Eichung und äußere Bezeichnung der letzteren; die Uebergabe von Declarationen (Betriebsplänen 2c.) für die einzelnen Betriebe oder für gegebene Zeitabschnitte derselben, die Festsetzung bestimmter Zeiten und Fristen für die Fabrication und die einzelnen für die Steuererhebung und Controlirung wichtigen Acte der Einmaischung, der Gährung und des Abbrennens der Maische, endlich die fortgesetzte Beaufsichtigung der Brennereien, auch so lange der Betrieb ruht, durch das Steuerpersonal.

Zu diesen allgemeinen Controlen, welche bei den verschiedenen Erhebungsformen mit größeren oder geringeren Abweichungen im Einzelnen wiederkehren, treten im Einzelnen zum Theil noch weitere besondere Sicherungsmaßregeln: bei der Materialsteuer die Vorschrift genauer Vorrathsverzeichnisse über Zuwachs und Abgang der zur Branntweinbereitung verwendeten nicht stärkemehlhaltigen Stoffe und der periodischen Vornahme von Materialrevisionen auf Grund dieser Verzeichnisse, bei der Maischraum- und Materialsteuer das Verbot, das Ueberlaufen gährender Maische durch Ausschöpfen oder durch Aufsätze auf die Gährbottiche zu verhindern, oder überlaufende Maische in anderen Gefäßen aufzufangen (gegen Steuerhinterziehungen durch allzu dickes Einmaischen); bei der Materialertragsteuer die Vorschrift der Aufbewahrung und Verarbeitung jeder einzelnen Gattung von Materialien in gesonderten, von einander und von den Betriebslocalen getrennten Räumen (der verschiedenen Höhe der Steuer wegen) und der Führung von Kellerbüchern für die Materialvorräthe, sowie von Brennereibüchern über die Quantität der eingemaischten Materialien und des erzielten Branntweins; beim Blasenzins die Versieglung oder amtliche Aufbewahrung des Blasenhelms für die Zeit des Nichtbetriebs; bei der Würzesteuer der Verschluß der Gährbottiche zur Aufnahme für die frische Maische und die Vorschrift besonderer Maischaufbringer für die reife Maische vor deren Verbringung auf die Maischblase, sowie die Vorschrift, daß während der Einmaischung die Brennblase nicht gleichzeitig in Activität sein darf; bei der directen Fabricatsteuer der amtliche Verschluß der Spiritusbehälter, in welche das gewonnene Erzeugniß geleitet wird und das Verbot aller verborgenen Ableitungen, bez. der Verschluß der Brennerei selbst, ihrer Magazine und Keller.

Die Rohstoffbesteuerung in der Form der Maischbütten- und Materialsteuer hat auf die Dauer die daran geknüpften Erwartungen nicht vollständig gerechtfertigt. Sie verstößt gegen eines der wichtigsten Besteuerungsprincipien, gegen das Princip der Gleichmäßigkeit, indem sie nicht nur für die verschiedenen der Rohstoffbesteuerung unterliegenden Materialien[1]),

---

[1]) Die einem und demselben Steuersatze der Maischbüttensteuer unterliegenden Materialien geben eine sehr verschiedene Alkoholausbeute und zwar:

1 Quart	Melasse-Maisch	9%	nach Tralles	
1 „	Kartoffel-Maisch . . .	$7\frac{1}{2}$%	„ „	
1 „	Getreide-Maisch	$6\frac{1}{2}$%	„ „	
1 „	von Preßhefenbrennereien	$4\frac{1}{8}$%	„ „	
1 „	von Rübensaft	5–6%	„ „	(A. Heine, a. a. O. S. 467).

sondern auch bei einem und demselben Rohstoff je nach der größeren oder geringeren Vollkommenheit der Apparate sehr ungleich wirkt und namentlich die größeren Brennereien mit rationellerem Betriebe beim Fortschreiten der technischen Vervollkommnung unverhältnißmäßig begünstigt.

Zu gleicher Zeit wirkt diese Art der Branntweinbesteuerung unwirthschaftlich, indem sie die Verwendung solcher Stoffe verhindert, die wenig Alkohol geben, wenn dieselben auch sonst mit Vortheil gebraucht werden könnten[1]). Sie ist ferner die Veranlassung zu Stoffverschwendungen, indem sie die Branntweinbrenner antreibt, um an der Steuer zu sparen, mit wenig Wasser zu maischen (Dickmaischen)[2]), so daß der gesetzliche Steigraum der Gährbütten die viel heftiger gährende und nutzlos überfließende Maische nicht mehr zu fassen vermag.

Die Rohstoffbesteuerung erfaßt zwar die Branntweinfabrication in den ersten Stadien des Betriebs. Aber sie gestattet gleichwohl nicht, die späteren Fabricationsprocesse in der Steuercontrole zu erleichtern; sie verlangt vielmehr eine Ausdehnung der Controlen über den ganzen Brennereibetrieb, bis zum Abtreiben der Maische, um eine doppelte Benutzung derselben Maischgefäße in gegebener Zeit, oder die Vergrößerung des Raumes durch Aufsätze an Maisch- und Gährbütten, oder die Bereitung von Branntwein aus nicht angemeldeten Materialien in unangemeldeten Räumen zu verhüten.

Auch die Festsetzung der Rückvergütungen für den Export, sowie des richtigen Verhältnisses der inneren Steuer zu den Zoll- und Uebergangsteuersätzen unterliegt bei der Maischbütten- und Materialsteuer besonderen Schwierigkeiten[3]).

Die Materialertragsteuer, indem sie für die verschiedenen Gattungen der bei der Branntweinbereitung verwendeten Rohstoffe je verschiedene Steuersätze je nach dem vorausgesetzten Normalalkoholertrage festsetzt, ist zwar dem Vorwurfe einer ungleichen Besteuerung bei Verwendung verschiedener Rohstoffe und dem damit zusammenhängenden Einwand, zur Vernachlässigung minderwerthiger Stoffe Veranlassung zu geben, in geringerem Grade ausgesetzt. Auch verleitet sie nicht zur Materialverschwendung durch Dickmaischen. Aber den Verschiedenheiten der Ausbeute je nach der Qualität von Rohstoffen derselben Gattung, und bei großen und kleinen, gewerblichen und landwirthschaftlichen Brennereien je nach der größeren oder geringeren technischen Vervollkommnung der Apparate und des Betriebs vermag sie ebenfalls nicht gerecht zu werden.

Der Blasenzins umgekehrt würde zwar, namentlich wenn er nicht bloß nach dem Rauminhalt der Blase, sondern auch nach der sonstigen Leistungsfähigkeit der Destillirapparate bemessen wird, den verschiedenen Einfluß mehr oder weniger vollkommener Apparate auf die Alkoholausbeute, aber nicht zugleich auch die Verschiedenheiten in Gattung und Qualität der verwendeten Rohstoffe zu berücksichtigen gestatten. Die Würzeertragsteuer wird dem verschiedenen Alkoholwerthe der verschiedenen Gattungen von Rohstoffen gerecht, aber nur bei der Annahme einer gleichmäßigen rationellen Leitung des Gährprocesses, wie er nur bei größeren Brennereien zu erwarten ist, auch läßt sie die Verschiedenheit der Alkoholausbeute bei mehr oder weniger vollkommenen Destillirapparaten principiell unberücksichtigt, und complicirt und vertheuert überdies durch die für die Vornahme von Zuckerproben der frischen und reifen Maische erforderlichen Einrichtungen den Brennereiproceß.

---

[1]) Kartoffeln aus schweren feuchten Böden, Rüben (insbesondere Mohrrüben, Kohlrüben), Zuckerhirse, Hefenwasser, umgeschlagenes Bier 2c.

[2]) Wenn ein gewisses Maß überschritten wird, wird das Verhältniß der Spiritusausbeute zur verwendeten Materialmenge immer geringer.

[3]) Mit Rücksicht auf den größeren Materialienverbrauch der kleineren (nur als Nebengewerbe betriebenen) Brennereien müssen die Sätze für Rückvergütungen und Eingangsteuern entsprechend höher gegriffen werden, wodurch sie für die größeren rationeller betriebenen Brennereien Exportprämien und Schutzzölle in sich begreifen.

Der directen Fabricatbesteuerung muß daher bei der Branntweinsteuer der Vorzug gegeben werden, wenn der heimlichen Ableitung von Alkoholdämpfen aus den Brennapparaten vorgebeugt werden kann, namentlich wofern es gelingen sollte, durch künstliche in die Röhrenleitung zwischen Kühlapparat und Vorrathsgefäße eingeschaltete, selbstregistrirende Meßapparate dem Betriebe eine größere Freiheit der Bewegung zu geben und einen Theil der Aufsichtsmaßregeln zu ersparen[1]). Letztere Voraussetzung scheint bis jetzt immer noch nicht zuzutreffen, und insolange muß es als eine gemeinsame Eigenthümlichkeit sämmtlicher Erhebungsarten der Branntweinsteuer, insbesondere auch der Fabricatsteuer bezeichnet werden, daß sie eine fortgesetzte Beaufsichtigung der Brennereien durch die Steuerverwaltung zur Voraussetzung haben. Diese Erhebungsarten sind daher nur für größere gewerbliche Betriebe in strengen Formen durchführbar. Wo die allgemeinen wirthschaftlichen Verhältnisse, insbesondere ein stark parcellirter Grundbesitz und die Rücksicht auf die demselben offen zu haltende Möglichkeit intensiver Verwerthung der kleinen Vortheile (volle Ausnützung der Rückstände, des Obstes, der Beeren, Gewinnung eines werthvollen Viehfutters in der Schlempe u. s. f.) das Verbot der landwirthschaftlichen und überhaupt aller kleineren Brennereien nicht räthlich erscheinen läßt, hat man sich überall im gleichmäßigen Interesse der Steuerverwaltung wie dieser kleineren Existenzen zum Zugeständniß eines mehr summarischen Verfahrens genöthigt gesehen[2]), sei es nun durch Gewährung von Fixationen (Abfindungen) für den Brennereibetrieb auf bestimmte Zeiten, oder indem man zur Besteuerung des Branntweins in der Form von Licenzen für den Brennereibetrieb oder für den Branntwein-Kleinverkauf seine Zuflucht nahm.

Die Fixation beruht bei der Branntweinsteuer meist auf einer Combination der Materialertrag- und der Blasensteuer, indem die im Wege der Abfindung zu entrichtende Steuer in der Regel nach Maßgabe der zu verwendenden Materialgattung und derjenigen Menge dieses Materials berechnet wird, welche während der erklärten Betriebszeit ohne Unterbrechung mit den zum Gebrauch bestimmten Destillirgeräthen nach ihrer Betriebsfähigkeit günstigsten Falls in Branntwein umgewandelt werden kann. Die Steuercontrole beschränkt sich alsdann darauf, die Geräthe nur während der Betriebszeit außer Verschluß zu lassen, und darauf zu sehen, daß keine anderen Materialgattungen als die angemeldeten zur Verwendung kommen.

Die Licenzen für den Brennereibetrieb können in einer von allen kleineren Brennern gleichmäßig zu entrichtenden Jahresabgabe bestehen; es kann aber auch die Licenzgebühr in abgestuften Sätzen erhoben werden nach der Zeit, für welche sie gelöst wird, und nach dem Rauminhalt der zur Benutzung bestimmten Blasen (Anlehnung an die Blasensteuer), oder aber nach dem durch Schätzung zu ermittelnden Gewerbsumfang eines Jahres und der hieraus sich ergebenden muthmaßlichen Menge und Stärke des bereiteten Branntweins (Anlehnung an die Fabricatsteuer). Die Controlen beschränken sich bei den Licenzgebühren im Wesentlichen auf die Vorschrift der Declaration des Betriebs, an welche sich im Falle der Abstufung der Licenzgebühr noch weitere Declarationen über Zeitdauer des Betriebs, sowie über die Betriebsräume und die Brenngeräthe mit Angabe des Maßinhalts derselben anzuschließen haben[3]).

Außer den bisher erwähnten Besteuerungsarten begegnet man bisweilen noch Licenzen

[1]) Der mechanische Controlemeßapparat von Siemens u. Halske scheint bis jetzt der vollkommenste Apparat dieser Art zu sein, jedoch auch noch nicht in so vollkommener Weise zu functioniren, daß auf eine nebenhergehende Controle des Brennereibetriebs verzichtet werden könnte.

[2]) In Württemberg hat unter der Herrschaft des alten Branntweinsteuergesetzes von 1852 von 11,254 Brennereien bei 9163 Brennern (= 82.76 %) das durchschnittliche Jahreserzeugniß nur je 1.82 hl betragen; Riecke, statist. Ergebnisse a. a. O. S. 88.

[3]) Das System der Fixationen für mittlere, der Licenzgebühren für kleine Brennereien neben der eigentlichen Branntweinsteuer in strengen Formen für den Großbetrieb vermag auch der Branntweinfabrication im Kleinen und den landwirthschaftlichen Interessen eines parcellirten Grundbesitzes

vom Branntwein-Kleinverkauf, insbesondere vom Branntweinausschank, welche aber bei der Unmöglichkeit einer zuverlässigen Controle der Abfassung, des Transports und der Einlage von Branntwein, welche meist in kleineren Quantitäten erfolgen und bei der daraus sich ergebenden Schwierigkeit für die Schätzung des Umfangs des Verkaufs nur in mäßigen Sätzen sich bewegen können [1]).

Die verschiedenen Rücksichten, welche eine rationelle Branntweinbesteuerung zu nehmen hat, erklären es hinlänglich, daß die Steuergesetzgebung fast aller Staaten auf die ausschließliche Anwendung einer der vorstehend genannten Steuerarten verzichtet und eine mehr oder minder mannigfaltige Combination derselben versucht hat.

Steuergesetzgebung. Die Steuergesetzgebung in Deutschland ist hinsichtlich des Branntweins verschieden für die Branntweinsteuergemeinschaft, für Baiern, Württemberg, Baden und für die zu Preußen gehörigen Hohenzollerischen Lande.

Im Reichsteuergebiet, zu welchem für den Branntwein seit 1873 auch Elsaß-Lothringen [2]) gehört, wird die Branntweinsteuer in der Form der Maischbütten- bez. Materialsteuer erhoben [3]), wobei den kleineren und landwirthschaftlichen Brennereien eine besondere Berücksichtigung insofern zu Theil wird, als den sogen. landwirthschaftlichen Brennereien, d. h. denjenigen, welche nur in dem Zeitraum vom 1. Novbr. bis 16. Mai im Betriebe sind, in dem vorhergegangenen Sommerhalbjahre ganz geruht haben, nur selbstgewonnene Producte verwenden und in einem Tage nicht mehr als 1030½ l Bottichraum bemaischen, ein geringerer Steuersatz [4]) eingeräumt ist und für Brennereien zur Bereitung von Branntwein aus nicht mehligen Stoffen für kürzere, mindestens 7tägige Zeiträume des Betriebs innerhalb jeden Kalendermonats Fixationsbewilligung (s. o.) ertheilt werden kann. Das zulässige Minimum des Maischbüttenraums für Maischbrennereien ist auf 300 preuß. Quart gesetzlich festgestellt. Ausnahmsweise wird für die Verarbeitung von Honigwasser von Kartoffelsyrup und Malzextract eine Blasensteuer (Blasenzins) erhoben [5]), für umgeschlagenes Bier alternativ nach dem Wunsche des Steuerpflichtigen die Materialsteuer oder eine Fabricatsteuer [6]). Rückvergütung der Branntweinsteuer wird gewährt bei Versendungen von inländischem Branntwein ins Ausland [7]) und bei Verwendung des Branntweins zu gewerblichen Zwecken oder zur Essigbereitung [8]), nachdem derselbe zuvor zum Genusse als Branntwein unbrauchbar gemacht (denaturirt) worden ist.

In Baiern [9]) ist die Branntweinsteuer eine Combination der Maischbütten-, Material-

---

gerecht zu werden, aber sie macht eine stärkere Besteuerung des Branntweins und höhere Steuersätze, etwa wie in England oder Rußland, für die Fabrication im Großen unmöglich, sonst wird die Gerechtigkeit gegen die Kleinen zur Ungerechtigkeit gegen den gewerblichen Großbetrieb. Dies scheint von denjenigen, welche nach dem Vorgange von England und Rußland einer starken Branntweinbesteuerung auch für Deutschland das Wort reden, übersehen zu werden. Eine hohe Besteuerung des Branntweins ist nur bei völliger Unterdrückung der kleinen Interessen zu erreichen, deren Gewicht jedoch bei der großen Menge kleiner Interessenten nicht unterschätzt werden darf.

[1]) Vgl. hierüber auch Schäffle, St.Polit. S. 449.

[2]) Reichsgesetz vom 16. Mai 1873.

[3]) Reichsgesetz vom 8. Juli 1868. Dasselbe ist eigentlich nur eine Codification der preußischen Branntweinsteuergesetzgebung, welche durch das Edict vom 28. Octbr. 1810 eine Blasensteuer einführte, durch die Cabinetsordre vom 20. Juni 1822 und vom 10. Januar 1824 aber zu der Maischbütten- bez. Materialsteuer überging; vgl. v. Aufseß, die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, Hirths Annalen 1880, S. 715 ff. Ertrag der Branntweinsteuer nach dem Etat pro 1880/81: 35,726,620 M.

[4]) 25 Pf. für 22⁹⁄₁₀ l Maischraum, sonst 30 Pf.

[5]) 1 g. Gr. 3 Pf. alter Währung von 4 Quart Blaseninhalt für 24 Stunden; vgl. v. Aufseß, a. a. O. S. 720 und 721.

[6]) 60 Pf. für 68⁷⁄₁₀ l Bier, oder 18¾ Pf. für das Quart Branntwein zu 50 Grad Tralles; vgl. v. Aufseß, a. a. O. S. 720.

[7]) Verf. des preuß. F.M. v. 3. Juli 1867.

[8]) Reichsgesetz v. 19. Juli 1879, Regulativ des Bundesraths v. 23. Decbr. 1879.

[9]) Gesetz v. 25. Febr. 1880.

und Fabricatsteuer. Der Maischbüttensteuer sind diejenigen Brennereien unterworfen, welche mehlige Stoffe allein oder Mischungen aus mehligen und nicht mehligen Stoffen verarbeiten, der Materialsteuer diejenigen, welche nicht mehlige Stoffe allein verarbeiten, woneben ohne Unterschied des verwendeten Materials zur Entrichtung der Fabricatsteuer diejenigen Brennereien zugelassen werden können, deren Brennvorrichtung mit einem von der Steuerverwaltung genehmigten Apparat zum Messen des Spiritus[1]) versehen wird.

Von landwirthschaftlichen Brennereien, welche in einer den Umfang der damit verbundenen Ackerbauwirthschaft und Viehhaltung nicht übersteigenden Ausdehnung in dem Zeitraum vom 11. Oct. bis 31. Mai betrieben werden und an einem Tag nicht über $10\frac{1}{2}$ hl Bottichraum bemaischen, werden nur $\frac{5}{6}$ der normalen[2]) Maischbesteuerung erhoben.

Fixation der Steuer ist obligatorisch für kleinere Brennereien, sowohl für diejenigen, welche nicht mehlige, als für diejenigen, welche mehlige Stoffe verarbeiten, kann aber auch größeren Brennereien bei der Verarbeitung nicht mehliger Stoffe gewährt werden. Die Verwendung von Maischbottichen unter 1 hl Inhalt ist verboten. Fixationen werden bis auf eine 3tägige und bei landwirthschaftlichen Brennereien bis auf 24stündige Betriebszeiten (in der Praxis sogar bis zu 8 Stunden) herab gewährt. Rückvergütungen wie im Reichsteuergebiet.

In **Württemberg**[3]) unterliegt der Branntwein nur insofern einer Productionsteuer, als das zur Branntweinbereitung aus mehligen Stoffen verwendete Malz derselben Steuer wie das Braumalz unterliegt. Dagegen wird vom Branntwein-Kleinverkauf eine Licenzabgabe innerhalb eines Rahmens von 4—200 M. erhoben.

Baden[4]) erhebt das Kesselgeld, eine Art pauschalirter Blasensteuer, welche für je 6tägige Betriebsperioden ohne nähere Ermittlung der wirklichen Brennzeit und des wirklichen Erzeugnisses nach dem Rauminhalt des Kessels in drei verschiedenen Abstufungen nach der Leistungsfähigkeit desselben bemessen wird, während in **Hohenzollern**[5]) nach dem muthmaßlichen, durch Abschätzung zu ermittelnden Erzeugniß des Brenners eine pauschalirte Fabricatsteuer für jedes Kalenderjahr (Licenzgebühr mit Anlehnung an die Fabricatsteuer) erhoben wird[6]).

In **Oesterreich-Ungarn**[7]) sind die großen Brennereien mehlhaltiger Stoffe einer Steuer unterworfen, welche als eine Combination der Materialertrags- und der Maischbüttensteuer bezeichnet werden kann, indem die Steuer für jede Betriebsperiode nach der Normalausbeute an Branntwein bemessen wird, welche nach der Gattung des verwendeten Materials bei dem gegebenen Rauminhalte der in der Brennerei vorhandenen Maisch-, Gähr- ꝛc. Gefäße gewonnen werden kann. Für die kleineren Brennereien mehlhaltiger Stoffe[8]), sowie für die Brennereien nicht mehlhaltiger Stoffe tritt statt der Maischbüttensteuer die Blasensteuer in eine, der norddeutschen Steuerfixation ähnliche Combination mit

---

[1]) Der Brennereibetrieb unterliegt aber demungeachtet denselben Controlen wie bei der Maischbütten- bez. Materialsteuer, weil die Meßapparate sich noch nicht genügend erprobt haben.

[2]) 1 M. 31 Pf. vom hl Rauminhalt der Maischbottiche und jeder Einmaischung.

[3]) Gesetz v. 21. August 1865.

[4]) Ges. v. 26. März 1852; vgl. mit Ges. v. 29. Juni 1874, Art. 1, Z. IV u. 18 Dec. 1879.

Bei einfachen Kesseln ohne Vor- oder Maischwärmer	4 Pf.	pro 1
bei Kesseln mit Vor- oder Maischwärmern	6 „	pro 1
bei Dampfbrennereien	12 „	pro 1

[5]) Bundesgesetz v. 4. Mai 1868 und Reichsgesetz v. 15. Novbr. 1874.

[6]) Der Berechnung der Jahresabgabe ist bei einer Stärke des bereiteten Branntweins bis zu 65 % Tralles 1 M. 50 Pf., bei einer Stärke von mehr als 65 % 3 M. per hl zu Grund zu legen. Minimalbetrag der Jahresabgabe 1 M. 29 Pf.

[7]) Branntweinsteuergesetz v. 27. Juni 1878.

[8]) Brennereien unter 17 hl Maischraum ohne Dampfapparat und mit Brennblasen von nicht mehr als 2 hl Rauminhalt.

der Materialertragsteuer, wobei der Steuerberechnung die für verschiedene Materialgattungen bei dem gegebenen Brennrauminhalte anzunehmende Normalausbeute an Alkohol zu Grund gelegt wird. An Stelle dieser Besteuerungsarten tritt im Falle der Verwendung eines selbstzählenden Spiritusmeßapparats[1]) die facultative Anwendung der directen Fabricatsteuer. Steuerfrei ist die große Zahl der kleinen Brennereien selbsterzeugter Stoffe für den Hausbedarf. Die landwirthschaftlichen Brennereien mehlhaltiger Stoffe zur Verwerthung eigener landwirthschaftlicher Producte genießen bis zu einer gewissen Größe des Maischraums theilweisen Steuernachlaß[2]).

Frankreich[3]) erhebt außer der Eingangsteuer bei der Einfuhr in die Städte und den Licenzen der Kleinverschleißer, welchen der Branntwein wie der Wein unterliegt, vom Branntwein insbesondere noch Licenzen der Branntweinbrenner und Rectificatoren, sowie das droit de consommation von gebrannten geistigen Flüssigkeiten und Liqueurweinen bei dem Austritt aus den Niederlagen des Erzeugers nach Menge und Alkoholgehalt der Flüssigkeit (Fabricatsteuer). Durch Denaturation zum menschlichen Genuß unbrauchbar gemachte Mischungen unterliegen statt der Consumtionsabgabe der Denaturationsgebühr. Mit den Erzeugern von Branntwein aus Wein, Obstwein, Trebern und Trestern können auf Grund der Erklärung des gesammten Materialvorraths und des Uebereinkommens über die daraus zu erwartende Menge Alkohol Steuerfixationen abgeschlossen werden.

In England[4]) besteht eine Würzesteuer mit rigoroser Controle und mit gänzlichem Verbot der kleineren Brennereien[5]), sowie der weiter als 1/4 englische Meile von einer Marktstadt entfernt liegenden Brennereien, wofern im letzteren Falle nicht Wohnungen für die Steuerbeamten darin eingerichtet werden. Rußland hat eine Materialertragsteuer mit einem Minimum des zulässigen Rauminhalts sämmtlicher Gährbottiche von 540 Eimern bei 4mal 24stündiger Gährung oder von 135 Eimern für jeden einzelnen Gährbottich[6]). Eine Materialertragsteuer kommt auch in Holland[7]) zu Erhebung. Schweden[8]) ist bis jetzt das einzige Land, welches die Fabricatsteuer auf Grund amtlichen Verschlusses der Spiritusbehälter für das gewonnene Erzeugniß und unter Verbot der Brennereien mit einer Production von weniger als 300 Kannen rein durchgeführt hat, während Belgien[9]) eine der norddeutschen Besteuerung ähnliche Maischbütten- und Materialsteuer besitzt[10]).

Die Branntweinzölle betragen in Deutschland 48 M. pro 100 kg, in Frankreich 12 M. pro hl, in Italien 9 M. 60 Pf. pro hl, in Oesterreich-Ungarn 48 M. pro 100 kg, in Rußland 196 M. 81 Pf. pro 100 kg, V. St. v. Nordamerika 8 M. 38 Pf. pro 1 Gall.

[1]) Von Dolainski & Cie. in Wien.

[2]) Bis zu 37 hl Maischraum 20 %, von 37—45 hl 10 %; cfr. über die österr. Branntweinbesteuerung Schäffle, St.Polit. S. 416 ff.

[3]) Vgl. v. Hock, die Finanzverwaltung Frankreichs, S. 371, 420, 368, 392 ff.; Schäffle, St.Polit. S. 418.

[4]) Ges. v. 28. Aug. 1860, v. 26. Aug. 1880.

[5]) Minimalbetrag des Rauminhalts der Blase 400 Gallonen. Ueber die engl. Besteuerung vgl. Heine, über die Branntweinsteuersysteme, Zeitschr. f. St.W. 1872, S. 583; Schäffle, zur Steuergesetzgebung des Auslands, ibid. 1881, S. 186. Uebrigens kommen neben der Würzesteuer (Branntweinaccise) in England nicht unerhebliche Licenzen für Branntweinbrenner, Rectificatoren 2c., sowie nach dem Miethwerthe der Geschäftslocalitäten abgestufte Licenzen für die Branntweinschenken zur Erhebung; cfr. Vocke, Geschichte der britischen Steuern, S. 435 f. Ertrag der Branntweinaccise pro 1879/80: 14,118,677 £, der Licenzen von Spirituosen 852,029 £.

[6]) Heine, a. a. O. S. 590 ff. — [7]) Ders., S. 621.

[8]) Ders., a. a. O. S. 625 ff. — [9]) Ders., a. a. O. S. 621.

[10]) Nach einer dem badischen Etatsentwurfe pro 1880/81 beigegebenen Uebersicht beträgt die Branntweinsteuer von 1 hl Branntwein bei 100° Tralles in Großbritannien 394 M. 45 Pf., Verein. Staaten von Nordamerika 198 M. 95 Pf., Niederlande 193 M. 80 Pf., Rußland 182 M. 10 Pf., Frankreich 124 M. 80 Pf., Schweden 85 M. 97 Pf., Belgien 75 M. 41 Pf., Rumänien 33 M. 87 Pf., Italien 24 M., Norddeutschland 26 M. 20 Pf., Baiern 26 M. 20 Pf., Oesterreich 22 M., Dänemark 21 M. 76 Pf., Baden 14 M., Württemberg 4 M.

Die Uebergangsteuern, welche in Deutschland vom inländischen Branntweinerzeugniß beim Uebergang von einem Steuergebiet in das andere erhoben werden, betragen vom hl bei 50° Tralles im Reichsteuergebiet 13 M. 10 Pf., Baiern 13 M. 10 Pf., Württemberg 2 M. 75 Pf., Baden 7 M., Hohenzollern 1 M. 50 Pf. bis zu 65° Tralles und 3 M. bei einer Stärke über 65° Tralles. Die Ausfuhrvergütungen betragen im Reichsteuergebiet 8,0058 M., in Baiern 8 M., in Württemberg wird keine Ausfuhrvergütung gewährt, in Baden 4 M. 50 Pf., in Hohenzollern 1 M. 50 Pf. resp. 3 M.

5. Die Tabaksteuer.

Stein, F.W. II. S. 271—287; Rau III. § 440, § 204; Pfeiffer II. S. 395 ff., I. S. 205 ff.; Schäffle, St.Polit. S. 432—445; Mährlen, die Besteuerung des Tabaks im Zollverein, Stuttgart 1878; Moritz Mohl, Denkschrift für eine Reichstabakregie, Stuttgart 1878: G. Mayr, vorbereitende Studien zur Einführung des Tabakmonopols in Deutschland 1878 (für das Monopol); R. Schleiden, zur Frage der Besteuerung des Tabaks 1878 (auch in Hirths A. 1878, gegen das Monopol); Felser, das Tabakmonopol und die amerikanische Tabaksteuer (in Hirths A. 1878, gegen das Monopol). Bericht der deutschen Enquête-Commission über die Tabakbesteuerung vom 22. Decbr. 1878, 6 Fol.-Bde. Eine gedrängte Darstellung des Inhalts dieses Berichts von Schäffle, Ergebnisse der deutschen Tabaksteuer-Enquête, Zeitschr. f. St.W. 1879, S. 546 ff., S. 441 ff. und 1880, S. 73 ff.

§ 29. Natur und Arten der Besteuerung. Die Ueberzeugung, daß von allen Gegenständen des Verbrauchs der Tabak das geeignetste Object der Aufwandsbesteuerung bilde und eine sehr große Steuerkraft habe, ist allgemein. In der That ist auch der Tabak ausschließlich Gegenstand des Verbrauchs über den nothwendigen Lebensunterhalt. Während die Besteuerung nothwendiger Lebensmittel und mehr oder weniger auch diejenige der geistigen Getränke den Verbrauch für freie Bedürfnisse und den Luxusverbrauch nur indirect durch Vertheuerung des nothwendigen Lebensbedarfs und entsprechende Verkürzung des zur Befriedigung entbehrlicher Bedürfnisse übrig bleibenden freien Einkommens treffen (s. o. S. 302), gestattet die Tabaksteuer die unmittelbare Erfassung des Aufwands für freie Bedürfnisse. Sein Genuß deutet daher unmittelbar auf besonders steuerkräftige Einkommenstheile[1]). Weit mehr noch als bei den geistigen Getränken und in den westlichen Culturstaaten ausschließlich beschränkt sich sein Verbrauch auf die erwachsene, arbeitsfähige, männliche Bevölkerung. Der gegen die indirecten Steuern viel zu allgemein erhobene Vorwurf, daß sie wie Kopfsteuern wirken und Familien mit größerer Kopfzahl ohne Rücksicht auf ihr Einkommen höher belaste, ist bei der Tabaksteuer gegenstandslos. Dazu kommt, daß der Tabak das verbreitetste Object des Verbrauchs über den nothwendigen Lebensunterhalt[2]) bildet, weshalb die Tabaksteuer einen großen, ziemlich sichern, mit der Zunahme der Bevölkerung und ihres Wohlstands wachsenden Ertrag gewährt. Jedoch darf nicht übersehen werden, daß der Tabak, eben weil er keinen Theil des nothwendigen Lebensbedarfs bildet, auch in Ländern mit starkem Consum kein Gegenstand des allgemeinen Verbrauchs ist und daß namentlich die Menge des Verbrauchs nach Individualität und Gewohnheit außerordentlich verschieden ist. Die Tabakbesteuerung ist daher weit davon entfernt, für sich allein eine allgemeine oder eine gleichmäßige Vertheilung der Steuerlast auf dem Wege der indirecten Besteuerung zu ermöglichen, und nicht geeignet andere Verbrauchsteuern, welche in dieser Beziehung den Vorzug verdienen, zu ersetzen[3]). Von den verschiedenen denkbaren

---

[1]) Schäffle, St.Polit. S. 432.

[2]) Verbrauch pro Kopf nach Gerstfeld, Beiträge zur Reichsteuerfrage 1879: Deutschland 3.36, Oesterreich 3.12, Frankreich 1.88, Großbritannien 1.36, Rußland 1.19 Pfd. Nach dem Statist. Jahrb. für das Deutsche Reich von 1881 betrug der Verbrauch an Rohtabak im Durchschnitt der Jahre 1871/72—1879/80 im deutschen Zollgebiet 1.85 kg auf den Kopf.

[3]) Die Vorschläge, welche von mancher Seite gemacht werden, gegen Erhöhung der Tabaksteuer andere Steuern, insbesondere die Salzsteuer abzuschaffen, mögen populär sein, gehen aber entschieden zu weit und verstoßen gegen den volkswirthschaftlich und politisch so wichtigen Grundsatz möglichster Vertheilung der Steuerlast, welcher insbesondere auch auf möglichste Verhütung einer einseitigen Ueberbürdung einzelner Verbrauchsgegenstände hinweisen muß.

Formen der inneren Tabakbesteuerung ist es hauptsächlich die Besteuerung des inländischen Erzeugnisses an Rohtabak — die Pflanzungsteuer — und die Besteuerung der fertigen Tabakfabricate — die Fabricatsteuern —, welche hauptsächlich in Frage kommen. An die genannten Productionsteuern reiht sich als hauptsächlichste Form der Handelsbesteuerung das System der reinen Verzollung mit Unterdrückung des inländischen Tabakbaues an. Als weitere Formen der Tabakbesteuerung bei privatwirthschaftlicher Gestaltung der Tabakindustrie und des Tabakhandels sind außerdem noch die Licenzen für Tabakhändler, Fabricanten und Debitanten ins Auge zu fassen.

Allen bisher genannten Besteuerungsformen gegenüberzustellen ist schließlich das Tabakmonopol, bei welchem der Staat selbst zum Zweck der Erhebung von Steuerzuschlägen die unmittelbare Versorgung der Consumenten mit ihrem Bedarfe an Tabakerzeugnissen unter Ausschluß der freien Concurrenz in die Hand nimmt.

1) Die Pflanzung- oder Urproducentensteuer ist entweder Flächensteuer oder Gewichtsteuer.

Bei der Flächensteuer wird die Steuer nach der Größe der mit Tabak bepflanzten Fläche bemessen, für welche ein einfacher oder ein nach der Ertragsfähigkeit des Bodens abgestufter Steuersatz festgesetzt ist. Die Erhebung der Flächensteuer setzt die Declaration der für den Tabakbau benützten Fläche mit darauf folgender Prüfung durch die Steuerbehörde voraus.

Bei der Gewichtsteuer wird die Steuer vom Gewichte des Tabakerzeugnisses im fermentirten oder trockenen fabricationsreifen Zustande bemessen. Die Erhebung der Abgabe setzt in diesem Falle außer der Prüfung der angemeldeten Culturflächen noch weiter die Ermittlung der Blätterzahl, bez. Gewichtsmenge vor der Ernte und die Verpflichtung des Pflanzers für die Gestellung des ganzen Erzeugnisses zur amtlichen Nachzählung und Verwiegung voraus.

Die Sicherung der Gewichtsteuer erfordert den Zwang zur Pflanzung in Reihen und gleichen Abständen, das Verbot der Mischung der Tabakculturen mit anderen Pflanzen, den Zwang zur Vollendung des Köpfens und Ausgeizens vor der Erhebung der Blätterzahl durch die Feldcontrole und zur Vernichtung aller vor der Ernte stattfindenden Abfälle und die Auflage der Versteuerung des nicht vorschriftsmäßig nachgewiesenen Abgangs. Außerdem sind auch die Trockenböden unter steuerliche Ueberwachung zu nehmen, während den Tabakfabricanten die Verwendung von Tabaksurrogaten entweder ganz zu verbieten oder wenigstens nur unter speciellen Controlen zu gestatten ist.

Die Flächensteuer vermag das Tabakerzeugniß weder nach Quantität noch nach Qualität genau und richtig zu erfassen, wirkt insbesondere bei den großen Ertragsschwankungen verschiedener Jahrgänge ungerecht und nöthigt den unter den ungünstigeren Bedingungen producirenden Pflanzer, einen größeren oder geringeren Theil der Tabaksteuer als nicht abwälzbar aus seinen sonstigen Mitteln zu bestreiten. Bei einer Steuer dieser Art kann daher über einen sehr mäßigen Steuerfuß nicht hinausgegangen werden, weshalb sie wenig ergiebig ist. Die Gewichtsteuer vermag zwar den Verschiedenheiten in der Quantität des Erzeugnisses gerecht zu werden, gestattet aber noch weniger als die Flächensteuer eine Berücksichtigung der Qualität desselben bei der Steuerbemessung. Mit der Flächensteuer theilt die Gewichtsteuer den Nachtheil, daß sie einen Steuervorschuß oft von mehreren Jahren bedingt, bis das Rohmaterial in das fertige und genußfähige Fabricat verwandelt ist[1]), daß sie insbesondere bei höheren Steuersätzen den Fabricanten veranlaßt, schlechte Theile des versteuerten Rohguts, wie Abfälle, Staub ꝛc., zu verarbeiten und an Material durch überreichen Zusatz von Ingredienzien und durch Surrogatverwendung zu

[1]) Beim Schneidegut auf ¼ Jahr, bei der Schnupftabakfabrication bis auf 5 Jahre.

sparen. Auch gewährt weder die Flächensteuer noch die Gewichtsteuer die Möglichkeit, die Rückvergütungsfrage befriedigend zu lösen, da es beim Export von Fabricaten schwierig ist, die Menge des hierzu verwendeten steuerpflichtigen Rohmaterials zu ermitteln. Die Signatur einer hohen Gewichtsteuer sind künstliche Vertheuerung des Rohmaterials und der Fabricate, Begünstigung des Großbetriebs durch die vermöglichsten Firmen (in Folge der Röthigung zu großen Betriebscapitalien), Verschlechterung und Verfälschung der Fabricate, volle Unfreiheit des Tabakbauers bei leidlicher Freiheit des Handels und der Fabrication [1]).

2) Bei der Fabricatsteuer wird die Steuer nach dem Gewicht der aus der Fabrik in den inneren Consum übergehenden Fabricate in Steuersätzen erhoben, welche nach der Form der Fabricate (Rauch- und Schnupftabak, Cigarren, Cigarretten) abgestuft sind. Die Form der Steuererhebung ist wohl überall diejenige durch Verwendung von Stempelmarken (Banderolen) durch den Fabricanten selbst, welche derselbe im Großen bei der Steuerbehörde zu kaufen und an seiner Waare vor dem Absatz in einer Weise anzubringen hat, daß der Verbrauch nur unter Zerstörung der Stempelmarke geschehen kann. Die Erhebung der Steuer setzt daher Vorschriften für die Verpackung in bestimmter Menge und Stückzahl, über Anbringung des Stempels an Paketen und Kisten und über die Cassirung voraus, wobei durch Einschreiben oder Aufdrucken des Namens des Fabricanten und des Datums der Stempelverwendung Anhaltspuncte für die Verfolgung etwaiger Zuwiderhandlungen zu geben sind.

Die Sicherung der Fabricatsteuer verlangt eine scharfe Controle der Verschleißer, welche nur gesetzlich verpackte und banderolirte Waaren feil halten dürfen. Die Leichtigkeit der Steuerhinterziehung erfordert aber außerdem, wenn das Gefälle sicher gestellt werden soll, namentlich bei höheren Steuersätzen die Ausdehnung der Controle auf alle Stadien der Tabakgewinnung in der Richtung, daß alle gewonnenen und verarbeiteten Tabake auch wirklich zur Fabricatversteuerung gelangen, Aufsicht über den Tabakbau und Tabakhandel, Aufsicht auf den Rohtabak, welcher in die Fabrik eingeht, und endlich Aufsicht auf die Fabrication und die Fabricatsmenge mit mancherlei Modificationen der bezüglichen Vorschriften im Einzelnen. Man trifft daher bei der Fabricatsteuer für die Tabakbauer Anmeldung der Bauflächen und Ermittlung der Crescenz, Begleitscheinzwang für alle Tabake, Beschränkung des Verkaufs an licentiirte Rohtabakhändler und Fabricanten, Buchzwang für den Rohtabakhändler, Rohtabakankaufs-, Stempelungs- und Verkaufsbuchung für den Fabricanten, Ueberwachung jeder Fabrik durch ständige Beamte, um das Ausbringen (Rendement von Fabricaten aus dem Rohtabak) zu controliren, endlich Visitation der concessionirten Handelsgeschäfte jeder Art. Diese Controlen können periodisch oder ständig, partiell oder durchgängig sein. Je genauer und ununterbrochener die Fabricationscontrole ist, desto leichter kann die Controle der Pflanzung und der Bewegung des Rohtabaks bis zur Fabrik gehalten werden.

Die Fabricatsteuer hat vor der Gewichtsteuer entschiedene Vorzüge; die Fabricatsteuer befreit den Pflanzer von der Steuerentrichtung, indem sie die Steuererhebung auf den Moment des Uebergangs der Fabricate in den Consum verlegt, sie giebt weniger Veranlassung zur Fälschung der Fabricate, sie erlaubt höhere Steuersätze für Cigarren und Cigarretten, nähert sich also in etwas dem Qualitätsteuerfuß und gestattet annähernd volle Rückvergütung der Exportwaare. Dagegen muß die Fabricatsteuer, je strenger die Fabricationscontrole durchgeführt ist, den leichter zu überwachenden Großbetrieb durch hohe Licenzgebühren und Stempelcontingentirungen begünstigen, beeinträchtigt die Tabakbauer durch Preisgebung an licentiirte Händler und verlangt eine Ausdehnung der lästigen und theueren Controlen vom Anbau des Rohstoffs bis zum Fabricatenhandel, wie es bei anderen Production-

[1]) Schäffle, St.Polit. S. 438.

steuern unerhört ist, ohne doch selbst gegen Defraudationen im großen Maßstab vollständig sicher stellen zu können. Vor Allem leidet sie, wenn auch in etwas geringerem Grade als die Pflanzungsteuern, an dem Mangel, daß sie trotz Allem eine Besteuerung nach der Qualität und damit eine volle Ausnützung der Steuerkraft des Tabaks doch nicht gestattet.

3) Von den in Frage kommenden Formen der Handelsbesteuerung vermag sich zwar insbesondere der Fabricatbesteuerung gegenüber das System der ausschließlichen Verzollung mit Unterdrückung des inländischen Tabakbaues durch seine Einfachheit zu empfehlen. Allein dieses System verstößt in einem Lande, in welchem der Tabakbau nach den klimatischen Verhältnissen möglich ist, gegen wichtige volkswirthschaftliche Rücksichten und hat im Uebrigen alle wesentlichen Mängel der Gewichtsteuer[1]).

Die Licenzen für Tabakhändler, Fabricanten und Verschleißer wirken, in gleichmäßigen Beträgen aufgelegt, ähnlich wie Kopfsteuern und begünstigen die Geschäfte mit größerem Absatz. Für eine Auflegung von abgestuften Licenzen je nach dem Geschäftsumfang fehlt es an den Anhaltspuncten für eine richtige Einschätzung der Steuerpflichtigen. Die Licenzen können daher nur in geringen Beträgen umgelegt werden und haben vorzugsweise die Bedeutung eines Hilfscontrolemittels für die Fabricatbesteuerung.

4) Die Anwendung des Monopols auf die Tabakgewinnung in der Weise, daß der Staat die Privatproduction gänzlich ausschließen und den Tabakbau selbst in die Hand nehmen würde, ist undenkbar.

Das Rohtabakhandelsmonopol, bei welchem der Staat ausschließlicher Ankäufer der inländischen und ausländischen Rohtabake wäre, welche er mit einem Steuerzuschlage zum Ankaufspreise an Händler und Fabricanten wieder abgeben würde, wäre möglich, könnte aber keinen Vortheil bieten, welchen nicht in höherem Maße das volle Tabakmonopol bietet, und ist nirgends practisch versucht[2]). Es bleibt sonach nur das volle Tabakmonopol,

---

[1]) Von 857 i. d. Jahren 1871/73 in England untersuchten Tabaksorten waren 479 durch Zusatz von Sand, Eisenoxyd, Asa foetida, Schwefel, alkalische Salze u. s. w. verfälscht. Bericht der Tabakenquête-Comm. Bd. V. Druck-S. 2, S. 8.

[2]) Eine eigenthümliche Mittelstellung zwischen dem System der ausschließlichen Verzollung mit Unterdrückung des inländischen Tabakbaues und zwischen dem Rohtabakhandelsmonopol nimmt der Vorschlag ein, welchen das k. sächsische Mitglied in der Commission für Aufhebung der Salzsteuer in Deutschland i. J. 1873 (Druck-S. des Bundesraths von 1873, Nr. 45, S. 5 ff.) stellte, und welcher später von R. Schleiden in der o. a. Broschüre „zur Frage der Besteuerung des Tabaks" wieder aufgenommen wurde. Danach sollte der ausländische Tabak einem hohen Werthzolle auf Grund der bei der Einfuhr vorzuweisenden Facturen und von Werthsdeclarationen unterworfen, und das Rohtabakhandelsmonopol auf die inländische Tabakcrescenz — zum Zwecke einer entsprechenden Werthsbelastung der letzteren — beschränkt werden. Aber dieser Vorschlag führt zu denselben Beschränkungen des inländischen Tabakbaues wie das volle Monopol, ohne doch wie letzteres der Monopolverwaltung irgend welche Garantieen für einen sicheren Absatz des eingelösten Tabaks und gegen die hieraus erwachsenden Verluste zu gewähren, welche namentlich dann in sichere Aussicht zu nehmen sind, wenn das Verhältniß zwischen dem Zoll auf den ausländischen und der Steuer auf den inländischen Tabak zu Ungunsten des letzteren gegriffen wird, oder wenn eine Reihe schlecht verkäuflicher Ernten schweren Tabaks eintreten sollte, und deren Rückwirkung in weiteren Beschränkungen des Tabakbaues und in Erlangung schlechter Preise für die Producenten sich äußern müßte, womit ein allmäliger Uebergang zum System der reinen Verzollung geschaffen wäre.

Die Erhebung eines hohen Werthzolles von ausländischem Tabak würde durch die nothwendige Beschränkung der Zollstellen, über welche zollpflichtiger Tabak eingeführt werden darf, dem freien Verkehre und dem Tabakhandel, zu dessen Gunsten der Vorschlag gemacht wurde, unerträgliche Beschränkungen auferlegen, an die Zollbeamten, auf deren Controle die Durchführung der Werthzölle im Wesentlichen beruht, Anforderungen stellen, welchen sie nicht gewachsen sind, da selbst die gewiegtesten Tabakmakler bei Schätzung eines und desselben Tabaks öfters erheblich differiren. Die im Hinblik auf diese Schwierigkeiten vorgeschlagene Feststellung des Werths der einzuführenden Tabake durch Auctionen unter zollamtlicher Leitung an den Haupthandelsplätzen würde den Vorzug verdienen. Aber diese Einrichtung würde den directen Bezug des Tabaks aus den überseeischen Erzeugungsländern außerhalb der wenigen Hauptplätze für Tabakimport unmöglich machen und den Import von Tabak zum Privatmonopol der letzteren gestalten, oder, was vorzuziehen wäre, zur Aus-

bei welchem die Steuerverwaltung das ausschließliche Recht des Ankaufs des inländischen Erzeugnisses an Rohtabak, des Imports ausländischer Tabake und Tabakfabricate und der inländischen Tabakfabrication in Anspruch nimmt, um sie durch Vermittlung von concessionirten Verschleißern zu Preisen an das Publicum zu verkaufen, welche außer den Gestehungskosten noch den Steuerbetrag als Zuschlag enthalten.

Das Tabakmonopol setzt daher das Verbot des Ankaufs von inländischem Rohtabak, der Einfuhr von Rohtabak und Tabakfabricaten[1]), der Herstellung und des Verkaufs von Tabakfabricaten durch Private voraus, und außerdem das Verbot der Verarbeitung von Tabaksurrogaten zum Rauchen, Schnupfen, oder Kauen, sowie des Verkaufs oder Ankaufs solcher Erzeugnisse und das Verbot des privaten Besitzes von Maschinen oder Werkzeugen, welche ausschließlich zur Herstellung von Tabakfabricaten geeignet sind. Der inländische Tabakbau ist nur innerhalb bestimmter Anbaubezirke gegen besondere Erlaubniß und unter den Controlen der Gewichtsteuer (s. o.) gestattet, gegen die Verpflichtung vollständiger Ablieferung des Ertrags an die Monopolverwaltung innerhalb bestimmter Zeit nach der Ernte. Die Monopolverwaltung bestimmt zum Voraus je für das nächstfolgende Jahr die nach der Qualität der Tabake zu zahlenden Preise, welche öffentlich bekannt gemacht werden. Der Verkauf der in Originalpackung abzugebenden Tabakfabricate erfolgt durch besonders ermächtigte Tabakverschleißer gegen die durch Gesetz festgestellten tarifmäßigen Verkaufspreise, an welchen denselben ein procentualer Nachlaß[2]) als Vergütung gewährt wird. Die Verschleißer unterliegen der besonderen Controle der Organe der Monopolverwaltung, welche befugt sind, die von der Verwaltung vorgeschriebene Buchführung zu revidiren, den Bestand von Tabakfabricaten zu ermitteln und Proben der Fabricate zu entnehmen.

Die gewöhnliche Behauptung, daß die Monopolverwaltung schlechter und kostspieliger einkaufe, fabricire und absetze, ist nicht zu erweisen, eher dürfte das Gegentheil richtig sein[3]), wobei natürlich sehr viel auf die Tüchtigkeit der Verwaltung ankommt. Wohl aber ist eine Uniformirung der Fabricatsorten, welche sich bei hohen Verkaufspreisen als eine nothwendige

---

dehnung des Rohtabakhandelsmonopols auch auf die Einfuhr fremder Tabake hinführen.

Der Combination des Rohtabakhandelsmonopols für inländischen Rohtabak und hoher Werthzölle für ausländischen käme daher nur die Bedeutung eines Provisoriums zu mit unlösbaren Problemen für die Behandlung ausländischer Tabakfabricate und der für die Ausfuhr von Tabakfabricaten zu gewährenden Rückvergütungen, eines Provisoriums, welches nach kurzem Bestande zerfallen und entweder zum System der ausschließlichen Verzollung oder zum vollen Rohtabakhandelsmonopol zurückführen müßte.

Der Vorschlag konnte daher nicht nur den Beifall der Commission von 1873, in deren Schoß er auftauchte, nicht finden, sondern ist auch von der Tabakenquête-Commission v. J. 1878, trotz der Verbesserungen, welche er bis dahin erhalten hatte, mit großer Mehrheit und mit überzeugenden Gründen zurückgewiesen worden, wobei gegen diesen Vorschlag wie gegen das Rohtabakhandelsmonopol überhaupt gewiß treffend bemerkt wurde, daß dasselbe — indem es neben der Monopolisirung des An- und Verkaufs des Rohtabaks den freien Verkehr für den Tabakhandel, sowie die freie Tabakfabrication fortbestehen läßt, — die Schwierigkeiten eines Monopols neben den Schwierigkeiten einer hohen Rohtabakbesteuerung zu überwinden hätte. Vgl. Bericht der Tabakenquête-Commission, Druck-S. des Bundesraths, Session 1878/79, Nr. 144, S. 123—154.

[1]) Mit einzelnen durch die Steuerverwaltung besonders zu verwilligenden Ausnahmen für den Handel mit Rohtabak in das Ausland und für die Einbringung von Tabakfabricaten durch Reisende oder für einzelne Consumenten letzteren Falls gegen Erlegung der hierfür besonders festzustellenden Zollsätze.

[2]) Bis zu 15 %; der den Verschleißern hieran wirklich verbleibende Theil wird übrigens an besseren Plätzen durch das Ergebniß der Pachtconcurrenz bestimmt.

[3]) Durch Ermäßigung der Generalunkosten in Folge der Centralisirung des Regiebetriebs und durch die Vortheile des Großbetriebs überhaupt, welcher den Fortschritten in der Technik und den Fabricationsmethoden schneller zu folgen, Capitalien und Arbeitskräfte bei intensiverem Betrieb besser auszunützen vermag, sowie gegenüber den unverhältnißmäßig großen Auslagen für Personal, Ladenmiethe, Beleuchtung, Reclame, Reisespesen 2c. bei allzu großer Zersplitterung des Handels und des Detailverkaufs nicht unerhebliche Ersparnisse gestattet.

Folge des Kampfes gegen einen defraudatorischen Privatbetrieb ergiebt, als ein von den Rauchern unangenehm empfundener und an sich in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzender Nachtheil des Monopols zuzugeben [1]). Als Nachtheile der Monopolbesteuerung werden ferner von den Gegnern derselben angeführt: der Uebelstand, daß, da der Tabakbau nur in bestimmten Districten stattfindet, der sporadische und der im kleinsten Umfange, namentlich für den eigenen Bedarf, betriebene Tabakbau aufhören müsse, und dadurch unter Umständen, je nach den landwirthschaftlichen Zuständen eines Landes, zahlreiche kleine Landwirthe an der rationellsten und lucrativsten Benutzung ihres Landes verhindert werden [2]). Die Monopolverwaltung vermöge ferner mit ihren Preisen nicht allen Qualitätsunterschieden des inländischen Rohtabaks Rechnung zu tragen, insbesondere nicht denjenigen, welche durch besondere individuelle Intelligenz und durch besonders sorgfältige Behandlung Seitens der Producenten herbeigeführt werden [3]). Endlich wird von den Gegnern der Monopolbesteuerung namentlich noch auf die Möglichkeit des Mißbrauchs der Macht Seitens der Staatsgewalt hingewiesen, welche dieser durch das Anstellungsrecht der vielen Verschleißer eingeräumt werde, sowie namentlich auf die Verhinderung eines Exportgewerbes für die Nation [4]).

---

[1]) Allerdings vermag auch die Monopolverwaltung, wie das die Erfahrung in Oesterreich zeigt, dem Bedürfniß der Raucher nach einer größeren Mannigfaltigkeit der Fabricate in einem höheren Maße Rechnung zu tragen. Während der Preistarif der französischen Regieverwaltung vom Jahre 1875 13 Schnupftabak-Sorten, 16 Rauchtabak-S., 6 Rollen- und Karotten-S., 14 Regie-Cigarren-S., 17 importirte Cigarren-S., 27 Cigaretten-S. enthält, werden nach dem Preiscourant der österreichischen Monopolverwaltung 30 Schnupftabak-S., 44 Rauchtabak-S., 5 Rollen-S., 63 Regie-Cigarren-S., 205 importirte Cigarren-S., 26 Cigaretten-S. verkauft. Bericht der Enquête-Commission, Anlagen-Bd. V, Dr.-S. 68, S. 41 f. Aber die größere Mannigfaltigkeit der Fabricate ist nur bei niedrigeren Verkaufspreisen zulässig, wo die Gefahr der Defraudation weniger vorhanden ist und daher beim Verzicht auf höchste Ausnützung der Steuerkraft des Tabaks, wie denn auch die Besteuerung des Tabaks in Frankreich 3mal so groß ist als in Oesterreich.

[2]) Es ist das ein Uebelstand, der an und für sich nicht wird in Abrede gezogen werden können, aber die Gerechtigkeit erfordert, darauf hinzuweisen, daß dieser Uebelstand der Monopolbesteuerung nicht allein zur Last fällt, da die Contingentirung des Tabakbaues bei jeder höheren Tabakbesteuerung zur Sicherung des Abgabenertrags, zur Vereinfachung der Controlen und zur Ermäßigung der damit verbundenen Kosten gleichmäßig sich empfiehlt, gleichviel ob die höhere Steuer in Form einer hohen Gewichtsteuer, der Fabricatsteuer, oder des Monopols zur Erhebung kommt. Der Vorwurf der Beeinträchtigung des Tabakbaues hätte sich daher nicht bloß gegen die Monopolbesteuerung, sondern gegen jede höhere Besteuerung des Tabaks überhaupt zu richten, welche auf dieses Mittel der Sicherung des Gefälles nicht verzichten will. Daß die Contingentirung des Tabakbaues kein integrirender Bestandtheil der Monopolbesteuerung ist, dürfte überdies auch das Beispiel Ungarns beweisen, welches trotz des Monopols dem Besitzer eines von ihm selbst bearbeiteten Grundstücks, welcher schon vor Einführung des Monopols Tabak für seinen eigenen Bedarf gebaut hat, unter gewissen Voraussetzungen gestattet, gegen Entrichtung einer mäßigen Abgabe Tabak für seinen eigenen Gebrauch zu bauen und als Pfeifentabak zu verwenden. Vgl. hierüber Bericht der Enquête-Commission von 1879, Anlagen-Band V, Drucksache 43 und 69, sowie Drucksache 68.

[3]) Diesen Uebelständen einzelnen Pflanzern gegenüber darf jedoch hervorgehoben werden, daß es der Monopolverwaltung möglich ist, durch Belehrung, Lieferung guten Samens, Prämien u. s. w. den Tabakbau im Ganzen zu heben, und hierdurch das nationale Vermögen, wie das des ganzen Standes der Tabakpflanzer zu vermehren, wie z. B. in Frankreich die früher daselbst erzeugten Blätter fast nur zu Schnupftabak taugten, während es die Regieverwaltung dahin gebracht hat, daß sie seit 1852 einen erheblichen Theil des Rohtabakbedarfs für die wohlfeilen Cigarren mit inländischen Blättern zu befriedigen vermag. In Ungarn hat sich der Anbau für die Regie in den 25 Jahren 1851 bis 1875 von 20,225 ha mit einem Ernteertrag von 304,240 Ctr. auf 60,758 ha mit einem Ertrag von 1,154,860 Ctr. und der Preis pro Ctr. von 12 auf 19 M. gehoben (Bulletin de statistique et de legislation 1877. I. S. 337.) Bei der deutschen Tabakenquête von 1879 sagt die Bezirkscommission von Straßburg, daß der Werth des Grund und Bodens in den tabakbautreibenden Gemeinden seit Beseitigung des Monopols um 25 % zurückgegangen sei. Bericht der Enquête-Commission 1879, Anlagen V, Drucksache 68, S. 22.

[4]) Auch hier wird eine objective Prüfung des Für und Wider zu dem Ergebniß gelangen, daß diesen Einwendungen nur eine relative Bedeutung zukommt, sofern diese Uebelstände entweder nicht nothwendig mit der Monopolbesteuerung verbunden sind, oder wenigstens durch entsprechende Vorzüge auf der anderen Seite ganz oder theilweise aufgewogen werden. So läßt sich die gerügte Möglichkeit des Mißbrauchs der in dem Anstellungsrecht vieler Verschleißer gelegenen Macht der Staats-

Alle diese Uebelstände, welche übrigens theilweise bei der Monopolbesteuerung nicht in höherem Grade vorhanden sind als bei anderen Besteuerungsformen mit gleich hoher Objectbelastung können, nach Ländern und Staaten, auch nach der Art der Durchführung des Monopols, größere oder geringere sein. Dem gegenüber stehen aber die entschiedenen und jetzt wohl allseitig anerkannten Lichtseiten des Monopols.

Die volle Freiheit des Qualitätsteuerfußes und die Möglichkeit der Steigerung des Steuerertrags bis zur Grenze der Steuerkraft des Tabakconsums, indem für jede besondere Sorte und Qualität der Tabakfabricate ein besonderer Satz festgestellt werden kann, wobei für die reichen Consumenten höherer Qualitäten höhere Zuschläge gemacht werden; die Erhebung der Abgabe unmittelbar beim Uebergang in den Consum; die Beweglichkeit in der Veränderung des Steuerfußes ohne wesentliche Verschärfung oder Vertheuerung der Erhebungs- und Sicherungsmaßregeln bei Erhöhungen desselben; völlige Sicherstellung des Consumenten gegen Verfälschungen; Vereinfachung und größere Billigkeit der Controlen durch Eliminirung der bei der Fabricatsteuer nothwendigen gegen den Handel und die Fabrication gerichteten Sicherungsmaßregeln; sicherer Absatz der ganzen Ernte für den Pflanzer und Befreiung desselben von den Chicanen der Zwischenhändler und Agenten durch Bekanntmachung der voraus bestimmten Preise; Möglichkeit der Begünstigung des inländischen Tabakbaues durch Vorschriften für die Monopolverwaltung über den Minimalbetrag des von ihr durch inländischen Tabak zu deckenden Bedarfs [1]). Endlich, Möglichkeit einer besseren Fürsorge für den Lohnarbeiter.

Unter diesen Umständen kann ein in der Sache begründeter Zweifel darüber nicht bestehen, daß dem Tabakmonopol vom steuerlichen und finanziellen Gesichtspunct der unbedingte Vorzug vor allen übrigen Formen der Tabakbesteuerung einschließlich der Fabricatsteuer zukommt.

Eine andere Frage ist, welche Schwierigkeiten der **Einführung des Tabakmonopols** als solcher im Wege stehen, und wie die Einführung des Monopols in Ländern, wo es noch nicht besteht, mit Rücksicht auf **diese** Schwierigkeiten zu beurtheilen ist. Die Frage ist nach den concreten Verhältnissen eines Staats unter sorgsamer sachkundiger Würdigung der hier in Betracht kommenden finanziellen, volkswirthschaftlichen und politischen Gesichtspuncte zu entscheiden. Die richtige Entscheidung ist eine der schwierigsten Aufgaben für einen Staat, in dem der Tabak bereits vielfach für den Export angebaut wird und nach den agricolen Verhältnissen des Landes auch der sporadische Anbau dringend wünschenswerth ist, in dem zugleich eine hochentwickelte Tabakindustrie auch als Exportgewerbe besteht und der inter-

gewalt (wie bei der österreichischen Monopolverwaltung) durch das System der **Verpachtung** der Verkaufsstellen beseitigen, oder wenigstens auf solche Fälle beschränken, wo sich wegen des geringfügigen Absatzes keine Pachtliebhaber finden. In dieser Beschränkung bietet aber das Recht der Concessionirung dem Staate ein geeignetes Mittel, den Versorgungsansprüchen zahlreicher ohnedies auf den Staat angewiesener und daher von ihm abhängiger Dienerclassen ohne erheblichere finanzielle Opfer gerecht zu werden. Was die Verhinderung des Exportgewerbes und des Exportes von Tabakfabricaten betrifft, so darf nicht übersehen werden, daß der Export **nach Monopolländern** auch dem freien Privatbetrieb versagt ist und daß der Export nach **Nichtmonopolländern** auch der Monopolverwaltung offen steht. So betrug der Handelswerth der Ausfuhr von Tabakfabricaten aus **Oesterreich-Ungarn** im Jahr 1874 11,364,400 Fr.; 1875 14,240,000 Fr.; 1876 10,806,900 Fr. Nur eine **hohe** Monopolbesteuerung ist dem Exporte ungünstig, da die Monopolverwaltung die Fabricate ohne Steuerzuschläge ins Ausland abgeben und bei hohem Betrage derselben die unversteuerte Wiedereinfuhr im Wege des Schmuggels befürchten muß, doch hat auch **Frankreich** im Jahre 1876 für 2,422,306 Fr. Tabakfabricate ausgeführt. Daß der Export von **Rohtabak** auch mit der Monopolbesteuerung vereinbar ist, beweist das Beispiel von Ungarn, wo die von Seiten der Tabakhändler ins Ausland ausgeführten Tabakmengen im Jahre 1876 103,020,000 kg betrugen. Vgl. Berichte der Enquête-Comm. von 1879, Bd. V, Drucksache 60, S. 39, S. 16—19 zu Nr. 96, S. 13.

[1]) Nach der neuesten deutschen Tabakmonopolvorlage soll zum mindesten $^{2}/_{5}$ des Bedarfs der Monopolverwaltung durch inländischen Tabak gedeckt werden.

nationale Tabakhandel (Import, Export, Zwischenhandel) lebhaft betrieben wird. Es ist hier unvermeidlich, daß ein Theil der Bevölkerung trotz der zu gewährenden Entschädigungen Opfer an Vermögen und Einkommen bringen muß. Einer großen Zahl von Menschen, welche durch die freie Fabrication und den freien Handel von Tabak und Tabakfabricaten direct und indirect ihren Erwerb fanden (Tabakfabricanten, einem Theil der Arbeiter in Tabakfabriken, den im internationalen Tabakhandel und im Handel mit inländischem Rohtabak beschäftigten Personen, ferner den Verkäufern der Fabricate, den für die Privatindustrie arbeitenden Kistenmachern, Lithographen, Papier- und Packtuchfabricanten, Maschinenfabricanten ꝛc.) und ebenso einem Theil der Tabakbauer wird die bisherige Erwerbsquelle entzogen oder geschmälert. Daß beim Uebergang zum Monopol Entschädigungen zu gewähren sind, ist in einem Rechtsstaate selbstverständlich, aber die gesetzliche Bestimmung der Voraussetzungen, der Art und des Umfangs des Entschädigungsanspruchs ist eine schwierige Frage. Die Ansichten gehen darüber weit aus einander. Jedenfalls ist u. E. volle Entschädigung nach den Grundsätzen der Expropriation zu gewähren, nicht nur für die vorhandenen Vorräthe an Rohtabaken, Halbfabricaten und Ganzfabricaten (umlaufende Capitalien), sondern auch für Maschinen, Werkzeuge, Grundstücke und Gebäude, für letztere, soweit sie für die Regie erforderlich sind, andernfalls voller Ersatz des Minderwerths, außerdem aber noch Entschädigung für den Theil des Geschäfts- und Arbeitsgewinns der Unternehmer und Arbeiter, welcher durch die Zinsen der durch die Expropriation hinausbezahlten Geschäftscapitalien nicht gedeckt erscheint, letzterer indeß nur für diejenige Zeit, welche für den Uebergang zu anderweitigem Erwerb als erforderlich anzunehmen ist und auch nur insoweit als der Verlust durch lohnende Beschäftigung im Regiebetriebe nicht aufgewogen erscheint. Indeß selbst, wenn die Entschädigungen nach diesen Grundsätzen noch so liberal bemessen werden, um der Einführung den Charakter einer Vermögensconfiscation und der staatlichen Schädigung individueller Erwerbsinteressen großer Kreise zu nehmen, ist die Schädigung solcher Interessen doch absolut unvermeidlich. Der Grad derselben kann größer oder geringer sein. Zu der Schwierigkeit der gerechten principiellen Normirung der Entschädigungen kommt die Schwierigkeit der Ausführung, der practischen Vermeidung von Bevorzugung und Benachtheiligung bei der Schätzung, und nicht minder der Umstand, daß die gerechte Entschädigung die Kosten des Anlagecapitals des Monopols erheblich erhöht und dadurch den Reinertrag desselben entsprechend schmälert. Den Cardinalpunct aber für die Entscheidung bildet immer die Frage dieses Reinertrags, ob die sicher zu erwartende Höhe desselben, die erhebliche Steigerung der Tabaksteuer gegenüber den andern möglichen Besteuerungsarten bei der thatsächlichen Finanzlage des Staats die mit dieser Maßregel unvermeidlichen Uebelstände im Gesammtinteresse zu rechtfertigen vermag.

Auf der anderen Seite werden die Schwierigkeiten des Uebergangs zum Monopol oft übertrieben. Unleugbar liegt jedenfalls ein Hauptvorzug des Monopols vor der Fabricatsteuer für den Uebergang darin, daß bei dem Uebergang zu jenem die Möglichkeit einer billigen Auseinandersetzung mit den berechtigten Interessen auch der kleinen Industrie vorhanden ist, diese aber durch den Uebergang zur Fabricatsteuer zu Gunsten weniger einzelner Privatmonopolisten ohne Entschädigung unterdrückt wird.

Die Maßregel erheischt daher die sorgfältigste Vorprüfung und die rein objective sachkundige Würdigung und Abwägung der collidirenden Interessen, und die nüchterne auf das Gutachten wirklicher Sachverständigen gestützte Berechnung der Kosten und des Reinertrags und eventuell für die Einführung (Entschädigungen) Organe, welche eine absolute Garantie hinsichtlich ihrer Sachkunde wie ihrer Moralität bieten.

Thatsächliche Besteuerung[1]). In Deutschland besteht eine gemeinsame Be-

[1]) Bericht der Enquête-Commission von 1878/79, Anl.-Bd. V, Nr. 37, S. 11 ff.; auch Hirth, Materialien zur Tabaksteuerfrage in Hirths A. 1868, S. 356 ff.

steuerung des ausländischen Tabaks seit der Gründung des Zollvereins für die zollvereinten Staaten, eine gemeinsame Steuer des inländischen Tabaks für diese Länder seit 1. Juli 1868 durch Gesetz v. 26. Mai 1868 [1]). Dies Gesetz wurde nach der Gründung des Reiches Reichsgesetz. Die Steuer war eine einfache Flächensteuer [2]). Eine Aenderung der Besteuerung beschäftigte seit Jahren die Finanzverwaltung des Reichs und die gesetzgebenden Factoren. Eine solche war aus finanziellen Gründen geboten, da die bisherige Steuer keine Erhöhung des Steuersatzes zuließ, ohne Erhöhung des inländischen Steuerfußes aber auch eine Erhöhung des Zolles nicht ausgeführt werden konnte. Eine Reihe verschiedener Vorlagen wurde dem Reichstag gemacht, alle hatten als neue Hauptsteuerart stets eine Gewichtsteuer. Aber Bundesrath und Reichstag konnten sich nicht verständigen. Im Jahre 1878 wurde dann durch Reichsgesetz eine besondere Enquête über die Verhältnisse der Tabakproduction und des Tabakhandels vorgenommen und die Enquête-Commission sogleich mit der Vorbereitung einer Steuerreform beauftragt. Die Enquête-Commission hat mit außerordentlichem Fleiß gearbeitet und in dem S. 354 citirten umfangreichen Bericht eine vortreffliche, höchst instructive, auch die thatsächliche Besteuerung anderer Länder darstellende Arbeit geliefert. Die Commission erklärte sich gegen das Monopol. Mit der allgemeinen Zollrevision im Jahre 1879 sollte auch die Tabaksteuerfrage erledigt werden. Es erging deshalb das Ges. v. 16. Juli 1879, welches den Zoll auf ausländischen Tabak erheblich erhöhte und die inländische Flächensteuer durch eine combinirte Gewicht- und Flächensteuer ersetzte [3]). Obgleich die finanziellen Wirkungen der neuen Besteuerung, welche die Jahre 1880 und 1881 zu Uebergangsjahren mit geringeren Steuersätzen für die inländische Steuer machte, noch nicht klar liegen [4]), hat Fürst Bismarck, der sich schon 1879 entschieden für das Tabakmonopol ausgesprochen, damals aber nicht die Zustimmung des Bundesraths fand, eine Vorlage über die Einführung des Monopols ausarbeiten lassen und diese zunächst dem preußischen Volkswirthschaftsrath vorgelegt. Der ständige Ausschuß desselben hat sich für das Monopol mit 14 gegen 9 Stimmen ausgesprochen. Das weitere Schicksal der Vorlage ist zunächst unberechenbar.

Monopolländer sind Frankreich [5]), Oesterreich-Ungarn [6]), Italien [7]), Spanien, Rumänien.

---

[1]) Zustand vor 1868: Steuerfreiheit in Baden, Baiern, Württemberg, Hessen. In Preußen Besteuerung seit 1819 und zwar von 1819—1828 (Ges. v. 8. Febr. 1819) Gewichtsteuer, seit 1828 eine classificirte Flächensteuer (C.O. v. 29. März 1828). Mit Preußen vereinigten sich seit der Bildung des Zollvereins mehrere norddeutsche Staaten (thüringische Staaten, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Luxemburg) zu einem besonderen Tabaksteuerverband, mit der preußischen Besteuerungsweise. Zwischen diesen Staaten freier Verkehr mit Tabak, von den übrigen des Zollvereins Uebergangsabgabe (20 Sgr.). Die preußische Besteuerungsweise wurde am 1. Juli 1867 auch in den von Preußen annectirten Ländern eingeführt.

[2]) Steuereinheit: 6 preußische Quadratruthen des mit Tabak bepflanzten Bodens. Steuersatz: 6 Sgr. oder 21 kr. Steuerfrei war die von einer Familie bebaute Fläche unter 6 Quadratruthen. Steuerertrag sehr gering, 1—1¾ Mill. M. Daneben betrug der Zoll per Ctr.: 1) Tabakblätter 4 Thlr.; 2) Tabakfabricate: a. Cigarren, Schnupftabak 20 Thlr.; b. andere Tabakfabricate 11 Thlr. Ertrag in den letzten Jahren 13—14 Mill. M. Gesammtertrag abzüglich der Ausfuhrvergütungen ca. 14½ Mill. M.

[3]) Zoll: 1) Tabakblätter pro 100 kg 85 M. (bisher 24 M.); 2) fabricirter Tabak: a. Cigarren und Cigaretten 270 M. (bisher 120 M.); b. andere: 180 M. (bisher 66 M.). Inländische Steuer: 1) Flächensteuer für Grundstücke von weniger als 4 Ar Flächeninhalt. Steuer pro Quadratmeter von 1882 ab 4.5 Pf.; 2) Gewichtsteuer für die übrigen Grundstücke von 1882 ab 45 M.

[4]) Der Gesammtertrag von 1880/81: 21,685,636 M.

[5]) S. darüber noch Mayr l. c.; M. Mohl, Denkschrift für eine Reichs-Tabakregie, Stuttgart 1878; Hock, Finanzverwalt. Frankreichs, S. 338 ff.; Krükl, das Tabakmonopol in Oesterreich und Frankreich, Wien 1878. Rapports (annuels) concernants la fabrication et la vente exclusive des tabacs etc. Enquête parlementaire sur l'exploitation du monopole des tabacs et des poudres. Par. 1876. Art. tabac in Block, dict. de l'adm. Franç. In Frankreich Monopol schon 1674—1791 mit kurzen Unterbrechungen (1719—1721, 1723—1730). Das heutige Monopol durch Napoleon I. eingeführt (Decr. v. 29. Dec. 1810, Decr. v. 12. Jan. 1811),

Eine Fabricatsteuer besteht in den Vereinigten Staaten[1]), in Rußland[2]), in der Türkei[3]), wo sie mit einer Rohtabakhandelsteuer combinirt ist, welche beim Uebergang des Rohtabaks aus den Händen des Pflanzers in die des Händlers erhoben wird.

England[4]) und Portugal[5]) haben das System der reinen Verzollung in Combination mit hohen Licenzen für Händler und Fabricanten.

6. Die Zuckersteuer.

(Siehe die folgende Abh. VIII von Riecke.)

7. Anderweitige indirecte Aufwandsteuern von einheimischen Producten.

§ 30. Als indirecte Aufwandsteuern von einheimischen Producten können eine Reihe von Abgaben angesehen werden, welche für sich allein von geringerer finanzieller Bedeutung sind, in ihrer Gesammtheit aber oft nicht unbedeutende Erträge abwerfen, wie z. B. Abgaben von Spielkarten, Kalendern, Zeitungen, Inseraten, von „Gütern der Geselligkeit, Bildung und Unterhaltung"[6]), auf Theaterbillete, Vorstellungen, Bälle, gesellige Locale, von Luxusmöbeln, Luxusgeräthen und Pretiosen, welche bald in Form von Stempelabgaben, bald in Form von unmittelbar erhobenen Accisen und Gebühren in der Steuergesetzgebung der verschiedenen Staaten anzutreffen sind.

Sie erfassen diese Gegenstände in der Regel nicht in der Hand des Besitzers, sondern in Momenten, wo sie als Verkehrsgüter für die Steuerverwaltung greifbar werden; sie sind daher der Art und Weise der steuerlichen Erfassung der Besteuerungsgegenstände nach Verkehrsteuern und werden wohl am besten mit den übrigen Verkehrsteuern abgehandelt, mit welchen sie auch die Steuergesetzgebung vielfach zusammenzufassen pflegt.

Es verbleiben somit an dieser Stelle nur die indirecten Aufwandsteuern von Zündhölzchen, Seife, Stearinkerzen, von Heiz- und Beleuchtungstoffen, von Papier, Schießpulver Dynamit, welche bisweilen zu selbständigen indirecten inneren Aufwandsteuern ausgestaltet worden sind. Papier, Pulver, Dynamit sind aber ebenso häufig Gegenstände des Verbrauchs für Zwecke der Production, als Gegenstände persönlicher Genußconsumtion. Eben deshalb sind sie zur Besteuerung nach der durch den persönlichen Aufwand angezeigten Leistungsfähigkeit weniger geeignet, vertheuern die Erzeugnisse der auf sie angewiesenen Productionszweige und wirken ungleich, sofern nicht alle Producenten die gleiche Fähigkeit besitzen, die

---

später mannigfach modificirt, zuletzt durch Gesetz v. 29. Dec. 1872. Ertrag nach dem Etat für 1880: 333,083,000 Fr., für 1881: 343,280,000 Fr.

[6]) S. darüber noch Krükl l. c.; v. Plencker, das österr. Tabakmonopol 1861. Das Monopol besteht in den einzelnen Landestheilen ob der Enns schon seit 1670, wurde dann allmälig auch in anderen Landestheilen eingeführt, für alle Länder seit 1851. (Pat. v. 29. Novbr. 1850, Monopolordn. v. 1. März 1851). Ertrag nach dem Etat für 1880; Oesterreich, Brutto 59,415,000 fl., Ungarn: Brutto 29,274,861 fl.; für 1881: Oesterreich: Brutto 62,385,000 fl., Erhebungs-Betriebskosten 23,899,700 fl., Ungarn: Brutto 30,267,933 fl.

[7]) Erst seit neuester Zeit. Ges. v. 15. Juni 1865, Ges. v. 1868, 1872 u. Reglem. v. 23. Mai 1872. Ertrag: Etat für 1880: 110,545,000 £, Etat für 1881: 109,500,000 £.

[1]) Die heutige Fabricatsteuer wurde 1868 eingeführt (Gesetze v. 20. Juli 1868 u. 6. Juni 1872). Steigerung des Ertrags der inneren Steuern seit 1868 (18.6 Mill. Doll.) auf 41.1 Mill. Doll. im Jahre 1877 (Erhebungskosten 4$^{1}/_{14}$ %). Dazu Zölle 1868: 2.4 Mill. Doll., 1877: 5.26 Mill. Doll. S. über die dortige Besteuerung die ausführliche Darstellung von Felser, l. c. S. 336 ff. Gesetz von 1868, s. darüber bes. Felser, l. c. S. 336 ff.

[2]) Gesetz vom 6. Juni 1877. Ertrag: Etat für 1880: 14,027,000 Rubel, für 1881: 13,052,000 Rubel.

[3]) Hier nach russischem Vorbild 1880/81: 8,737,841 £.

[4]) Ertrag: Zölle pro 1879/80: 8,630,567 £, Licenzen pro 1879/80: 871,989 £, pro 1880/81: 87,595 £. S. darüber noch Vocke, Geschichte der Steuern des brit. Reichs.

[5]) Decret vom 13. Mai 1864. Ertrag: Etat für 1881/82: Tabaksteuer 3,431,700 Contos, Licenzen 78 Contos.

[6]) Schäffle, St.Polit. S. 389.

auf ihren Roh- und Hilfsstoffen lastenden Steuern auf ihre Abnehmer zu überwälzen. Eher ließe sich wenigstens beim Pulver ein Regal rechtfertigen zum Zwecke, dem Staat den bei dessen Erzeugung zu machenden Gewerbegewinn zuzuführen, obgleich bei der geringen Concurrenz auf diesem Gebiete dieser Zweck in der Hauptsache wohl auch ohne Regalisirung zu erreichen wäre.

Zündhölzchen, Steinöle und andere Oele, Stearinkerzen, Seife u. dgl. Verbrauchsgegenstände könnten an sich mit demselben Rechte wie mit Zöllen, so auch mit inneren Steuern belegt werden. Aber die Schwierigkeit einer den Besteuerungsgrundsätzen entsprechenden steuerlichen Erfassung und die Belästigung für den Verkehr durch die hierfür erforderlichen Steuercontrolen lassen mit Recht für gewöhnlich davon absehen. Die Belegung des einen oder anderen Gegenstands mit inneren Steuern könnte wohl nur dann ernstlich in Frage kommen, wenn bei hoch gestiegenem Staatsaufwand eine weitere Erhöhung der steuerkräftigsten Aufwandsteuern gewöhnlicher Art und der Zölle wegen entsprechender Consumminderung wirkungslos wäre und wenn überwiegende Gründe für eine Vertheilung der Steuerlast auf bisher verschonte Verbrauchsobjecte sprechen würden; ebenso wenn wie beim Zucker die Einführung einer Steuer auf das inländische Erzeugniß nothwendig wird, um die Ausfälle an Zöllen von einem bisher ausschließlich vom Ausland bezogenen Verbrauchsartikel zu decken [1]).

Am leichtesten würde die Belegung solcher Artikel mit Octrois möglich sein und der Einführung solcher Eingangsteuern für Communalzwecke kann, so wenig wünschenswerth sie an sich auch sein mögen, unter Umständen der Vorzug gegeben werden müssen vor einer sonst unvermeidlichen weiteren Steigerung bereits aufs höchste gesteigerter directer Steuern. In Deutschland konnte bis jetzt von derartigen Steuern abgesehen werden, doch dürfen in Württemberg die Städte mit Genehmigung der Regierung einen Steuerzuschlag zum Gaspreise einziehen [2]).

Ueber die thatsächliche Besteuerung vgl. oben § 21, S. 310 f.

II. Die Besteuerung ausländischer Producte (Zölle).

(Siehe die folgende Abh. VIII von Riecke.)

B. Directe Aufwandsteuern.

1. Directe Aufwandsteuern im Allgemeinen [3]).

§ 31. Als ein Maßstab der Leistungsfähigkeit kann nicht bloß die Consumtion von Verbrauchsgegenständen angesehen werden, welche durch den Verbrauch zerstört werden, sondern wohl mit demselben Rechte auch die Benutzung und Verwendung jener Bestandtheile des Nutzvermögens eines Volkes, welche beim Gebrauche ihre Nutzungen nur allmälig abgeben. An sich läßt sich kein vernünftiger Grund dafür geltend machen, daß die Besteuerung nur das Verbrauchsvermögen eines Volkes belasten, sein Nutzvermögen aber steuerfrei lassen soll. Es hat auch nicht an Versuchen gefehlt, den Besitz solcher Vermögensgegenstände unmittelbar bei demjenigen zu erfassen, welcher aus deren Benutzung einen Genuß zu ziehen vermag, wobei man von der Voraussetzung ausging, daß diesem Genuß auch die sonstige Leistungsfähigkeit des Besteuerten entsprechen werde. Aufwandsteuern dieser Art sind daher Besitzsteuern im Gegensatz zu Verkehrsteuern, indem sie das Vermögen nicht im Flusse des Vermögensverkehrs, sondern für die Zeit steuerlich erfassen, während welcher es in der Hand

[1]) Vgl. die für Oesterreich vorgeschlagene Steuer für galizisches Steinöl; Oelheimer Petroleumquellen.

[2]) Ges. über die Besteuerungsrechte der Amtskörperschaften und Gemeinden v. 23. Juli 1877, Art. 18.

[3]) Rau III. § 425–427.

des Besitzers ruht; sie sind directe Steuern im Gegensatz zu indirecten Steuern, da sie unmittelbar demjenigen auferlegt werden, welcher die Steuer wegen der durch seinen Besitz angezeigten Steuerfähigkeit auch tragen soll.

Aber nicht viele Gegenstände des Nutzvermögens lassen sich mit solchen directen Aufwandsteuern belegen, weil nur wenige so offen zu Tage liegen, daß sie erfaßt werden können, ohne ein ganz unerträgliches Eindringen in Privatverhältnisse nöthig zu machen. In der Hauptsache sind es Wohnungen, Wagen, Pferde, Bediente und Hunde, auch Wappen, Waffen u. dgl., auf welche sich die directe Aufwandsbesteuerung beschränkt.

2. Die Wohnungsteuer.

§ 32. Der für die Wohnung gemachte Aufwand kann allerdings eine besondere individuelle Steuerkraft anzeigen[1]). Aber keineswegs trifft dies in allen Fällen zu und die Besteuerung nach dem Wohnungsaufwand gestattet keineswegs eine gleichmäßige Vertheilung der Steuerlast nach der Leistungsfähigkeit. Der Wohnungsaufwand ist wesentlich bedingt durch die Zahl der Familienglieder. Die Wohnungsteuer belastet daher bei gleichem Einkommen den Vater einer zahlreichen Familie stärker, wirkt also umgekehrt progressiv. Dasselbe Verhältniß wie bei der Größe der Familie ergiebt sich auch im Hinblick auf die Größe des Einkommens, indem je kleiner das Einkommen, desto größer die Quote ist, welche die Wohnungsmiethe in Anspruch nimmt. Die Wohnungsteuer steht daher auch im Hinblick auf das Einkommen im umgekehrten Verhältniß zu der durch das Einkommen bedingten Leistungsfähigkeit. Dazu kommen die ungleichmäßigen Wirkungen einer nach den Miethpreisen umgelegten Wohnungsteuer für Stadt und Land und von Ort zu Ort.

Ein erschwerender Umstand ist ferner, daß bei Bewohnung eigener Wohnungen die Wohnsteuer mit der Gebäudesteuer concurrirt, indem sie die mit der directen Erwerbsteuer getroffene, als Ertrag des Hauses gedachte Wohnung mit einer zweiten directen Steuer von der als Gegenstand eines Aufwands gedachten Wohnung belastet[2]).

Die Wohnungsteuer kann daher als eine rationelle, den Grundsätzen der Besteuerung entsprechende Aufwandsteuer nicht empfohlen werden. Am ehesten könnte sie noch für Communalsteuerzwecke zugelassen werden, bedingt dann aber Ausnahmen für die Bewohner eigener Gebäude, wenn von solchen auch eine communale Gebäudesteuer zu entrichten ist, und starke Degression der Steuersätze für den nothwendigen Wohnbedarf mit Abstufungen desselben nach der Familienzahl.

Als Maßstab für die Bemessung der Wohnungsteuer ist außer dem Miethwerthe auch die Zahl der Feuerstellen, sowie die Zahl der Thüren und Fenster benutzbar, beides als objective Merkmale für die Größe der Wohnung.

Die Bemessung nach der Zahl der Thüren und Fenster vermeidet bei einer Landessteuer die Ungleichheiten einer Miethsteuer für Stadt und Land und von Ort zu Ort, auch vermeidet sie die Schwierigkeiten der Einschätzung des Miethwerthes für die in Benutzung des Eigenthümers stehenden Wohnungen, welche namentlich auf dem Lande die Regel ist. Für städtische Steuern ist wohl die Miethsteuer geeigneter.

Dieselben Merkmale und außerdem der Capitalwerth eines Hauses können übrigens auch für die Bemessung des Ertrags des im Hause angelegten Capitals, also für eine als directe Ertrag- oder Erwerbsteuer gedachte Gebäudesteuer benutzt werden. Ob eine nach jenen gemeinschaftlichen Bemessungsgrundlagen angelegte Steuer als Wohnung- oder Gebäudesteuer, als directe Aufwand- oder als directe Erwerbsteuer anzusehen ist, darüber

---

[1]) Schäffle, St.Polit. S. 393; J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, S. 233; Pfeiffer II. S. 482 ff.

[2]) Eine Staatsgebäudesteuer und eine communale Wohnungsteuer schließen sich natürlich gegenseitig so wenig aus, als eine Staatsgebäudesteuer mit communalen Steuerzuschlägen.

kann nur die Stellung solcher Steuern im Steuersystem des betreffenden Landes Aufschluß geben[1]).

3. Directe Luxussteuern[2]).

§ 33. Die Besteuerung von Gegenständen des Luxusgebrauchs ist nur eine Maßregel der ausgleichenden Gerechtigkeit, sie dient zur Vertheilung der Steuerlast auf das dem Verbrauche über den nothwendigen Lebensunterhalt dienende Nutzvermögen der höheren und höchsten Gesellschaftsclassen in derselben Weise, wie die Steuern von geistigen Getränken den Luxusverbrauch der unteren und mittleren Volksclassen zu belasten bestimmt sind. Nur erreichen sie ihren Zweck minder vollkommen und sind weniger einträglich. Gleichwohl wirkt ihre Belastung social versöhnend. Sie haben daher, auch wenn ihnen eine erheblichere finanzielle Bedeutung nicht zukommt, gleichwohl ihren guten Sinn. Eine hohe Belastung ertragen die gewöhnlich vorkommenden Steuern dieser Art nicht, da sich andernfalls der Luxus denselben durch die Annahme anderer Richtungen zu entziehen weiß. Nur bei einer dieser Steuerarten, bei der Hundeabgabe hat ein höherer Steuerfuß nicht selten und mit Erfolg den ausgesprochenen polizeilichen Zweck, der Vermehrung der Zahl der Hunde entgegen zu wirken.

Die größte Entwicklung haben Abgaben dieser Art in Frankreich und England gefunden[3]). Für Deutschland sind nur die Hundeabgaben hier anzuführen[4]).

---

[1]) Da die französische Grundsteuer (contribution foncière) nicht bloß das durchschnittliche reine Einkommen von Grundstücken, sondern auch dasjenige von Gebäuden zum Gegenstand hat, so muß die Thür- und Fenstersteuer (contribution portes et fenêtres, Ertrag pro 1880: 42,035,400 Fr.) als eine wirkliche staatliche Wohnungsteuer angesehen werden, welche, da außerdem auch noch eine Gewerbesteuer als directe Erwerb- oder Ertragsteuer erhoben wird, in Gemeinschaft mit der nach dem 3tägigen Arbeitslohn und dem Betrag der Wohnungsmiethe bemessenen Personal- und Wohnungsteuer (impôt personnel et mobilier, Ertrag pro 1880: 60,957,000 Fr.) bestimmt ist, den von der persönlichen Thätigkeit und dem beweglichen Vermögen herrührenden Theil des Einkommens zu treffen, also eine directe Ertragsteuer vom Dienst- und Berufs- und vom Capital- und Renten-Einkommen zu ersetzen. (v. Reitzenstein, das Communalsteuersystem Frankreichs 2c. in S. d. V. f. S. XII. S. 124 ff.) — Umgekehrt scheint uns die nach dem Miethswerthe der Häuser eingeschätzte Haussteuer (Ertrag pro 1879/80: 1,602,690 £.) in England neben der income-tax wie eine als Miethsteuer construirte Gebäude-Ertragsteuer aufgefaßt werden zu müssen, welche auch neben der Einkommensteuer vom unbeweglichen Vermögen zur stärkeren Belastung des fundirten Einkommens aus Gebäuden principiell wohl zulässig erscheint. (Vocke, S. 461 ff. Dort auch die Geschichte dieser Steuer.) In Deutschland erscheint die Wohnungsteuer meistens nur als Gemeindesteuer, hier übrigens theilweise mit bedeutender Belastung (Berlin, Frankfurt a/M.).

[2]) J. G. Hoffmann, S. 225 ff.; Pfeiffer II. S. 494 ff.

[3]) Hundeabgaben bestehen in Baden pro 1881 mit 283,506 M., in Baiern pro 1882 mit 860,000 M., Hamburg pro 1880 mi t55,300 M., Hessen pro 1879/82 mit 140,070 M., Lübeck pro 1880 mit 11,400 M., Sachsen-Coburg-Gotha pro 1877/81 mit 32,393 M., Waldeck 1878/80 mit 7800 M., Württemberg 1879/81 mit 212,700 M. In Preußen werden Hundeabgaben für Communalzwecke erhoben. In Sachsen-Coburg-Gotha besteht neben der Hundeabgabe noch eine Steuer für Waffenscheine mit einem Ertrag pro 1877/81 mit 12,000 M.

[4]) Vgl. die näheren Angaben hierüber oben § 21, S. 310.

VIII.

Specielle Steuerlehre. III. Theil.

Zölle und Rübenzuckersteuer.

Von

Karl Victor Riecke.

I. Zölle.

§ 1. Unter den Aufwandsteuern bilden die Zölle eine Gruppe für sich. Ihre Eigenthümlichkeit ist zunächst eine formelle; Gegenstände der verschiedensten Art werden mit einer Steuer belegt, wenn sie über eine Grenze gehen. Diese kann die Grenze eines Staats oder einer Gemeinde sein; Zölle, Uebergangsteuern, Octrois fallen hier unter den gleichen Gesichtspunkt. Die in solcher besonderen Form zur Erhebung gelangenden Steuern haben sich aber zugleich zu einem eigenartigen, in sich abgeschlossenen System von Steuern entwickelt, welche, vorwiegend Aufwandsteuern, doch mit den auf dieselben oder auf verwandte Artikel gelegten inneren Steuern nicht gerade nothwendig sich decken, in der Regel auch einen weit größeren Kreis von Gegenständen umfassen und über das Gebiet der Aufwandsteuern hinaus oft mit den Verkehrsteuern sich berühren. Als solche hat sie sogar schon die Gesetzgebung des jungen Königreichs Württemberg im Jahre 1808 aufgefaßt, wo der Accise, als der Steuer von den Geschäften und Handlungen des inneren Verkehrs, ergänzend der Zoll gegenübergestellt wurde von den in das Königreich einkommenden und aus demselben abgehenden Gütern. — Die volkswirthschaftliche Funktion der Schutz- und Kampfzölle ist hier nicht zu erörtern; hier ist allein die Aufgabe, die Zölle von ihrer finanziellen Seite aus, nach ihrer Bedeutung fürs Budget und vom Standpunkt der Finanztechnik, in das Auge zu fassen. An der Hand der Zolltarife soll daher gezeigt werden, welche verschiedenerlei Steuern, dem Gegenstand und der Art nach, als Zölle zur Erhebung kommen. Und daran wird sich sodann nach den Zollordnungen anzureihen haben eine gedrängte Aufzählung der Einrichtungen, welche getroffen sind auf der einen Seite zum Schutz gegen Schmuggel und zur Verhinderung der Contrebande, auf der anderen Seite auch wieder zur Erleichterung von Gewerbe und Handel bei der Entrichtung der schließlich in der Regel doch den inländischen Konsumenten zugedachten Zölle.

§ 2. Es ist ein vielgestaltiges, buntes Bild, welches die Zolltarife der bei dem internationalen Verkehr hauptsächlich betheiligten Staaten dem Betrachtenden zeigen.

Von der Durchfuhr allerdings werden jetzt wohl nirgends mehr Zölle erhoben, seitdem insbesondere im Deutschen Zollverein mit dem 1. März 1861 das künstliche Gebäude der Durchgangsabgaben, in Folge der Zollvereinsverträge von 1864 und der Friedensver-

träge von 1866 auch das ergänzende System der Rheinschifffahrtsabgaben gefallen ist. Das deutsche Zollgesetz von 1869, die schweizerische Bundesverfassung von 1874, das österreichisch-ungarische Zollgesetz von 1878 sprechen übereinstimmend den Verzicht auf Durchfuhrzölle aus, und durch die deutsch-rumänische Handelskonvention von 1877 Art. IX hat derselbe auch seine internationale Sanktion erst kürzlich wieder erhalten.

Auch die Ausfuhrzölle bilden nur etwa noch in der Türkei einen wesentlichen Bestandtheil des Zollwesens (vgl. den Handelsvertrag mit dem Zollverein v. 20. März 1862).

Die Schweiz zieht aus Ausfuhrzöllen jährlich 400 000 Fr. und will solche nach dem Tarifentwurf von 1878 auch ferner noch erheben von Pferden, Holz und Kohlen, Gerberrinde und Lumpen zur Papierfabrikation. Auch Oesterreich-Ungarn hält nach dem Tarifgesetz von 1878 noch den letzteren Zoll fest, ebenso Rußland, wo außerdem unverarbeitete Knochen, Blutegel und Seidenraupeneier ausgangszollpflichtig sind. Mehr Ausfuhrabgaben hat Italien noch nach dem Tarif von 1878 von verschiedenen eigenthümlichen Erzeugnissen seiner Natur und seines Bodens, seines Gewerbefleißes und seiner Kunst, z. B. für See- und Steinsalz 22 Ct. vom metr. Centner, für Marmor und rohen Schwefel 1 Fr. 10 Ct., denselben Satz für getrocknete Trauben und Feigen, 2 Fr. 20 Ct. für Borsäure und Weinstein, 3 Fr. 30 Ct. für geschälte Mandeln. Rohe Seide hat 38½ Fr., Seidenabfälle haben 8 Fr. 80 Ct. zu bezahlen; Sammlungsgegenstände 1 % des Werths. Weiter wird dort noch besteuert die Ausfuhr von Ochsen, Kühen, Kälbern, Schweinen, Geflügel, Fleisch, Käse, Fellen, von Gerberrinde und von Lumpen. In Deutschland sind mit dem 1. Oktober 1873, in Frankreich durch das Tarifgesetz vom 7. Mai 1881 die letzten Ausfuhrzölle gefallen. Auch Großbritannien und die Vereinigten Staaten von Amerika (Hock, S. 7) kennen solche nicht. Wenn endlich in dem schweizerischen Tarifentwurf von 1878 noch ein allgemeiner Ausgangszoll von 20 Ct. (16 Pf.) für 100 kg aufgeführt wird, so ist dies nichts anderes als eine statistische Gebühr, wie eine solche durch das Gesetz vom 20. Juli 1879 auch in Deutschland eingeführt wurde.

§ 3. Weit größer ist die Mannigfaltigkeit bei den Einfuhrzöllen. Schon äußerlich, welcher Unterschied zwischen der schlichten Einfachheit des britischen Zolltarifs und dem systematisch angelegten Zolltarif der österreichisch-ungarischen Monarchie, der mit dem dazu gehörigen Waarenverzeichnisse auch seinem äußeren Umfange nach ein wahres Handbuch von wirklich allgemeinerem Werthe darstellt! Und während auf der einen Seite der britische Zolltarif, abgesehen von denjenigen Zöllen, welche lediglich Ausgleichungsabgaben gegenüber der Accise von britischem Malz und britischen Spirituosen oder gegenüber der Stempelgebühr auf britische Fabrikate bilden sollen, nur noch Cichorien und andere vegetabilische Stoffe ähnlicher Art, Feigen und Feigenkuchen, Kaffee und Chokolade, Korinthen, Pflaumen, Rosinen, Spielkarten, Tabak und Tabakfabrikate, Thee und Wein ausdrücklich als zollpflichtig benennt; während ferner auch das deutsche Zollgesetz von 1869 in § 3 den Grundsatz aufstellt, daß die aus dem Auslande eingehenden Gegenstände zollfrei sein sollen, soweit nicht der Vereinstarif einen Eingangszoll festsetzt: heißt es dagegen in den Tarifgesetzen der Schweiz und Italiens, die im Tarif für die Einfuhr nicht besonders genannten Gegenstände seien analog den aufgestellten Positionen zu tarifiren; wird endlich in dem österreichisch-ungarischen Tarifgesetze von 1878 Art. II Abs. 1 gesagt: In der Einfuhr ist jede Waare zollpflichtig, soweit sie nicht ausdrücklich als zollfrei erklärt ist.

Auch der Tarif des Deutschen Zollvereins hatte bis zum 1. Juli 1865 einen ähnlichen Satz an der Spitze: ein halber Thaler vom Centner Bruttogewicht sollte in der Regel bei dem Eingang und weiter keine Abgabe bei dem Verbrauch im Lande, noch auch dann erhoben werden, wenn Waaren ausgeführt werden. Dieser „allgemeinen Eingangsabgabe" gegenüber galten die übrigen Sätze, die höheren wie die niedrigeren Eingangszölle, die Ausgangsabgaben und die Zollbefreiungen, als Ausnahme. Der Ertrag jener allgemeinen Eingangsabgabe wurde zu Anfang der sechziger Jahre noch zu 300 000 Thlr. angegeben. Als man jedoch näher zusah, hat sich gezeigt, daß man dieselbe füglich entbehren könne, daß die überwiegende Mehrzahl der Artikel, welche durch das amtliche Waarenverzeichnis auf sie verwiesen waren, unter bestimmte andere Nummern des Tarifs gehören, — einzig und allein mit folgenden Ausnahmen: Abbildungen von Vögeln mittelst aufgeklebter Federn, Bälge von Vögeln (nicht zur Pelzwerkbereitung), ungegohrenes Birkenwasser, Insekten für Kabinete, getrocknete Kräuter und Pflanzen für Sammler, Mumien, anatomische und naturhistorische Präparate, ausgestopfte Thiere. Damit war die Frage zweifellos zu Gunsten derjenigen entschieden, welche wie der Verfasser dieser Zeilen in dem vom September 1862 datirten Aufsatze über die Tarifreform im Zollverein (Z. f. St.W. 19, S. 319 ff.) für die Zollpflichtigkeit

nur der im Tarif ausdrücklich aufgeführten Artikel und gegen den Fortbestand einer allgemeinen Eingangsabgabe sich erklärt hatten. Der Zolltarif von 1865 erhielt daher eine eigene letzte Nummer 44, laut welcher Artikel, die unter keiner der vorangehenden Nummern begriffen sind, zollfrei wurden. Nachdem dieser Grundsatz dann in dem Zollgesetz von 1869 § 3 Aufnahme gefunden hatte, konnte die Nr. 44 entbehrt werden und ist sie in dem Zolltarif von 1879 auch weggeblieben — „als bedeutungslos", wie es in den Motiven heißt, womit zugleich bewiesen ist, daß der kurz zuvor genommene Anlauf, die allgemeine Eingangsabgabe wiederherzustellen, in dieser Form bald wieder aufgegeben worden.

§ 4. Die Zölle sind entweder Werthzölle oder spezifische Zölle: die letzteren theils Gewichtzölle, theils Stückzölle. Werthzölle scheinen das natürliche und richtigere zu sein; sie drücken das Verhältniß der Steuer zum Aufwand am kürzesten aus, und daß sie praktisch möglich sind, hat das Beispiel von Frankreich bewiesen, — wie man selbst auf dem Gebiet der inneren Aufwandsteuern an dem württembergischen 11 % der Ausschankpreise betragenden Weinumgeld einen in die Jahrhunderte zurückreichenden Vorgang einer Werthsteuer besitzt. Es geht jedoch mit den Werthzöllen, wie mit noch manchem anderem im Finanzwesen, das einfachst Scheinende ist nicht immer auch das am leichtesten Durchführbare. So erfordern die Werthzölle zu ihrer Durchführung einen verwickelten Apparat; sie bedingen u. A. die Einräumung eines Vorkaufsrechts an die Zollbeamten, nöthigen zu Beschränkungen in den Abfertigungsbefugnissen der Mehrzahl der Zollämter, zwingen dadurch unter Umständen den Verkehr in die Richtung über wenige bevorzugte Plätze, deshalb hat sich wenigstens in Europa die Praxis immer mehr für die spezifischen Zölle entschieden.

Selbst in Frankreich wird nach dem Gesetz vom 7. Mai 1881 der Uebergang zu solchen sich vollziehen, falls es nicht Großbritannien gelingen sollte, die wie es scheint dessen Interesse mehr entsprechenden Werthzölle wenigstens für den Konventionaltarif (s. unten § 5) nochmals durchzusetzen. Seine eigenen Werthzölle freilich hat England schon 1860 aufgegeben. Der Zolltarif des Deutschen Reichs hat, erst seit 1865, einen Werthzoll nur für Eisenbahnfahrzeuge (6 und 10 %), mußte aber deshalb in das Zollgesetz von 1869 § 93 eine entsprechende Bestimmung aufnehmen. Uebrigens enthielt das preußische Zollgesetz von 1818, der Ausgangspunkt des heutigen deutschen Zollrechts, den Satz, daß außer dem Einfuhrzoll von 15 Sgr. vom Ctr. von mehreren fremden Waaren bei deren Verbleiben im Lande eine Verbrauchsteuer erhoben werden solle, welche bei Fabrik- und Manufakturwaaren 10 vom Hundert des Werths nicht übersteigen dürfe und geringer sein werde, wo es unbeschadet der inländischen Gewerbsamkeit geschehen könne. Praktisch aber sind jene Werthprozente in spezifischen Zöllen von Anfang an ausgedrückt worden. Den Gewichtzöllen lag zuerst der preußische Ctr. von 110 Pfd., dann seit 1840 der Zoll-Ctr. = 50 kg = 106.9 preuß. Pfd. zu Grunde. Seit 1879 bildet der metrische Ctr. von 100 kg die Gewichtseinheit. Der Zoll wird nach dem Brutto-Gewicht erhoben, wenn der Zollsatz 6 ℳ nicht übersteigt und bei folgenden höher versteuerten Artikeln: weißem Hohlglas, Fenster- und Tafelglas, Hopfen, Muschel- und Schalthieren aus der See, Spielkarten. Sonst bildet die Verzollung nach dem Nettogewicht die Regel; die Feststellung desselben wird erleichtert durch die vom Bundesrath bestimmten, der üblichen Verpackungsart angepaßten Tarasätze. Bei Bau- und Nutzholz wird die Wahl gelassen, ob der Zoll, statt nach dem Gewicht, nach dem Festmeter, bei frischen Südfrüchten, ob er nach der Stückzahl, bei Petroleum, ob er unter Umständen nach der Gebindezahl berechnet werden soll. Für die Verzollung der Heringe bildet die Tonne, für die Zölle von Vieh, Wagen und Schlitten, von Damen- und Strohhüten u. dgl. die Stückzahl die vorgeschriebene Steuereinheit. — Oesterreich kennt nach dem Tarifgesetz von 1878 keine Werthzölle. Auch in dem Zolltarife Rußlands und der Schweiz kommen solche nur ausnahmsweise vor. Der schweizerische Tarifentwurf beruht auf der Skala: im Maximum 1 % des Werths für Rohstoffe, 2 % für Halbfabrikate, 3 % für Fabrikate, 5 % für Confektionswaaren, 10 % für Luxusgegenstände. Danach sind die spezifischen Zölle bemessen. — So bleibt als Heimath der Werthzölle jetzt namentlich noch Amerika.

§ 5. Bei dem Einfuhrzolltarif wurde in Frankreich bis vor Kurzem unterschieden zwischen der Einfuhr zu Lande und der Einfuhr zur See, und bei der letzteren war die Behandlung wieder eine andere, je nachdem die Einfuhr direkt aus den französischen Kolonien oder aus den Erzeugungsländern unter französischer Flagge, oder aber erst nach vorheriger Berührung anderer europäischer Häfen, oder nach vorheriger Lagerung in Entrepots erfolgte. Eine andere Form dieser Unterscheidungen sind die Zuschlagsteuern (surtaxes d'entrepôt), sowie die besonderen Zölle für die Kolonialprodukte in dem Tarif von 1881. Auch die Gegenüberstellung eines allgemeinen und eines vertragsmäßigen Tarifs ist eine

französische Einrichtung. Doch begegnet man etwas Aehnlichem auch anderwärts. Bei den älteren Handelsverträgen war das Absehen vorwiegend darauf gerichtet, dem einen Kontrahenten in dem Gebiete des anderen besondere Vortheile vor jeder dritten Nation zu verschaffen und demgemäß je für die wichtigsten Exportartikel möglichst niedrige Eingangszölle in anderen Staaten ausschließlich zu erlangen. Noch der österreichisch-deutsche Handelsvertrag vom 19. Februar 1853 beruhte auf solchen Voraussetzungen, brachte aber bereits, als ersten Schritt auf dem später nicht weiter verfolgten Wege zu einer Zolleinigung von 70 Millionen Seelen, beiderseits ausgedehnte Vertragstarife für den Zwischenverkehr zwischen Oesterreich und dem Zollverein. Mit dem britisch-französischen Handelsvertrag vom 23. Jan. 1860 gelangte sodann das Princip der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation zur Geltung, vermöge dessen die vertragenden Theile sich jetzt mehr dagegen sicher zu stellen suchen, daß nicht im Gebiete des anderen Theils dritte Nationen günstiger behandelt werden können. Zugleich hatte Frankreich den Vertrag von 1860 zur Durchführung einer Tarifreform in der Richtung der Erleichterung des Verkehrs benutzt und sich bereit erklärt, die mit England vereinbarten Zollsätze auch denjenigen anderen Nationen einzuräumen, welche entsprechende Gegenvortheile bieten und auf der gleichen Grundlage mit ihm abschließen würden. Neben dem vertragsmäßigen Tarif aber sollte allen dritten Nationen gegenüber, mit denen kein Vertrag zu Stand käme, der allgemeine Tarif in Kraft bleiben. In den letzten Jahren hat die französische Regierung, einer anderen Richtung folgend, die Verträge der sechziger Jahre, soweit es anging, gekündigt und zunächst einen neuen allgemeinen Zolltarif gesetzlich festgestellt, der verglichen mit dem bisherigen Vertragstarife manche Zollerhöhungen bringen würde. Verhandlungen wegen eines Handelsvertrags und behufs Erhaltung mindestens der bisherigen Sätze sind zwar mit Großbritannien, der Schweiz und anderen im Gang, ihr Ausgang aber läßt sich völlig noch nicht voraussehen. Für Deutschland ist dies insofern wichtig, als das Deutsche Reich durch Art. 11 des Friedensvertrags vom 10. Mai 1871 das Recht der meistbegünstigten Nation mit einer hier nicht zutreffenden Beschränkung dauernd von Frankreich zugesichert bekam. Auch der preußisch-französische Handelsvertrag vom 2. August 1862 hatte seiner Zeit den doppelten Zweck verfolgt, neben einer erleichterten Einfuhr nach Frankreich zugleich eine Reform des deutschen Zolltarifs in freierer Richtung durchzusetzen. Nachdem aber diese Zwecke erreicht waren, ging man in Deutschland einen Schritt weiter als in Frankreich, sofern man dort den Vertragstarif sofort generalisirte. In gleicher Weise wurde verfahren, nachdem man auch mit Oesterreich, Belgien und der Schweiz noch weitere Zollermäßigungen und Zollbefreiungen verabredet hatte, welche nun deutscherseits ebenfalls sofort für allgemein giltig erklärt worden sind. Der Rückschlag ist nicht ausgeblieben, die Zeiten wechselten und man hatte es zu tragen, sich die Hände gegen außen zu sehr gebunden zu haben. Jetzt sind die Verträge jener Periode durchweg gelöst, ist auf autonomem Wege ein neuer Tarif zu Stande gekommen und am 15. Juli 1879 als Gesetz verkündet worden. Die seither neu abgeschlossenen Handelsverträge aber wahren zwar fortgesetzt das Prinzip der gegenseitigen Behandlung auf dem Fuße der meistbegünstigten Nation, enthalten jedoch keinerlei einzelne Zollsätze mehr und finden außerdem ihren Rückhalt in dem aus den Gesetzen anderer Staaten herübergenommenen Kampfzollparagraphen (6) des deutschen Zolltarif-Gesetzes vom 15. Juli 1879: „Waaren, welche aus Staaten kommen, welche deutsche Schiffe oder Waaren deutscher Herkunft ungünstiger behandeln, als diejenigen anderer Staaten, können, soweit nicht Vertragsbestimmungen entgegenstehen, mit einem Zuschlag bis zu 50 % des Betrags der tarifmäßigen Eingangsabgaben belegt werden."

Zu den vertragsmäßigen Zöllen kann man endlich auch die Uebergangsteuern rechnen, welche die süddeutschen Staaten und die norddeutsche Branntwein- und Biersteuer Gemeinschaft beim

Verkehr mit Branntwein, Bier und Malz gegenseitig erheben, und bezüglich derer die Zollvereinsverträge seit 1841 die Bestimmungen enthalten, daß das Erzeugniß eines anderen Vereinsstaats unter keinem Vorwand höher oder in einer lästigeren Weise besteuert werden darf, als das Erzeugniß der übrigen Vereinsstaaten, ferner daß diejenigen Staaten, welche innere Steuern auf die Hervorbringung oder Zubereitung eines Konsumtionsgegenstandes gelegt haben, den gesetzlichen Betrag derselben bei der Einfuhr des Gegenstandes aus den anderen Staaten voll erheben lassen können. Weitere Vereinbarungen sichern gegen eine Erhöhung der inneren Verbrauchsteuern über gewisse Maximalsätze, sichern ferner dagegen, daß bei der Ausfuhr von Gegenständen, deren Kauf oder Verkauf, Verzehrung, Hervorbringung oder Zubereitung mit einer inneren Steuer belegt ist, mehr als der gesetzliche Betrag der letzteren zurückvergütet werde (Zollvereinsvertrag von 1867 Art. 5). Diese Grundsätze haben im Lauf von 40 Jahren die Probe gehalten und einen möglichst günstigen Zustand innerhalb des Zollvereins und des Reichs geschaffen, nachdem es bis jetzt nicht hat glücken wollen, das letzte Ziel, eine völlig übereinstimmende Gesetzgebung auf diesem Gebiet, zu erreichen und die Hindernisse zu beseitigen, welche der Ausdehnung der Bier- und Branntweinsteuer-Gemeinschaft auch auf die süddeutschen Staaten noch in den Weg sich legen. — Aehnliche Zwecke hat auch die Zuckerkonvention zwischen England, Frankreich, Belgien und Holland von 1864 verfolgt, — namentlich den, Exportprämien im gegenseitigen Verkehr auszuschließen und für die Bemessung der Eingangszölle gleichmäßige Grundsätze aufzustellen. Das Ergebniß war indessen hier weniger glücklich und das Vertragsverhältniß nicht von Dauer (vergl. v. Kaufmann, die Zuckerindustrie, Berlin 1878, S. 171—196).

§ 6. In jedem der Zolltarife begegnet man wieder einer anderen Art der Aufzählung und Klassifikation der zollpflichtigen Artikel. Zwischen der rein alphabetischen und einer mehr systematischen Anordnung halten die Zolltarife des Deutschen Reichs und der Schweiz die Mitte, deren Hauptgerippe nach dem Alphabet sich aufbaut, wogegen innerhalb der dadurch gebildeten Hauptgruppen die sachlichen Rücksichten die Oberhand gewinnen. Will man einen Tarif praktisch handhaben, so empfiehlt sich wohl die letztere Einrichtung, namentlich, wenn Beamte und Geschäftswelt einmal daran gewöhnt sind und wenn ein gutes Waarenverzeichniß zu Hilfe kommt. Für das Verständniß eines Tarifs aber darf man dabei nicht stehen bleiben, muß man sich vielmehr die Mühe nehmen, dem inneren Zusammenhang der einzelnen Tarifnummern nachzugehen und wird man alsdann zu einer Gruppirung nach Materien gelangen. Bekannt ist die Eintheilung nach Rohstoffen, Halbfabrikaten und fertigen Waaren, bei der indessen die Gegenstände der Verzehrung, Nahrungs- und Genußmittel, sich nicht genau einfügen lassen. Die schweizerische Bundesverfassung schreibt in diesem Sinne vor, die für die Landwirthschaft und Industrie erforderlichen Stoffe seien möglichst gering zu taxiren, ebenso die zum Lebensbedarf erforderlichen Gegenstände; den höchsten Taxen dagegen sollen die Luxusartikel unterliegen. Anders unterscheidet der französische Tarif die Stoffe aus dem Thierreich, vegetabilische und mineralische Stoffe und Fabrikate. Am förderlichsten für das Verständniß des ganzen reichen Inhalts eines Zolltarifs stellt sich jedoch der österreichisch-ungarische Tarif dar, in welchem unterschieden werden:

I. Kolonialwaaren und Südfrüchte,
II. Tabak und Tabakfabrikate,
III. Garten- und Feldfrüchte,
IV. Thiere und thierische Produkte,
V. Fette und Oele, fette,
VI. Getränke und Eßwaaren,
VII. Brenn-, Bau- und Werkstoffe,
VIII. Arznei-, Parfümerie-, Farb- und Gerbstoffe, Gummen und Harze,
IX. Webe- und Wirkstoffe, und Garne,
X. Webe- und Wirkwaaren, Kleidungen u. Putzwaaren,
XI. Waaren aus Borsten, Bast, Binsen, Kokosnußfasern, Gras, Schilf, Span, Stuhlrohr, Stroh; Papier und Papierwaaren,
XII. Kautschuk- und Guttapercha-, Wachstuch-, Leder- und Kürschnerwaaren,
XIII. Holz-, Bein-, Glas-, Stein- und Thonwaaren,
XIV. Metalle und Metallwaaren,
XV. Land- und Wasserfahrzeuge,
XVI. Instrumente, Maschinen u. kurze Waaren,
XVII. Kochsalz, Chemikalien, Arznei-, Farb-, Fett- und Zündwaaren,
XVIII. Literarische und Kunstgegenstände,
XIX. Abfälle.

In diese 19 Abtheilungen würden sich unschwer die 16 Kategorieen des Tarifs von Italien, die 20 Gruppen des Tarifentwurfs der Schweiz, die 43 Nummern des deutschen Zolltarifs umwandeln, würden auch die 579 Positionen des neuesten französischen Tarifs von 1881 sich einreihen lassen. Denn sie begreifen mit einem Wort die sämmtlichen nach

dem heutigen Zustande der Produktion und des Handels möglichen Einfuhrgegenstände der europäischen Staaten in einer sachlichen, für den praktischen Gebrauch zweckmäßigen Ordnung. Zugleich gewähren die hier aufgeführten Gruppen auch eine Vorstellung davon, aus wie vielerlei Arten von Steuern, dem Objekte nach, ein Zolltarif besteht. Während bei den Kolonialwaaren und den Südfrüchten jeder Artikel eine Aufwandsteuer für sich darstellt, woneben nur etwa die Surrogate noch mit in Betracht kommen, verwickelt sich das Verhältniß bereits bei Salz, Tabak, Zucker und den Getränken, da hier die Zölle und die entsprechenden inneren Steuern wenigstens bis auf einen gewissen Grad in Beziehung stehen. Weitere Erwägungen greifen Platz bei den Kornzöllen, dann bei den Zöllen von Vieh und Fleisch, von Holz und anderen Brenn- und Leuchtmaterialien. Und nun die Zölle auf die Erzeugnisse der großen Gewerbe, der Textilindustrie im weitesten Umfang, auf Papier, Leder, auf Metall-, Stein-, Glas- und Thonwaaren, auf kurze Waaren aller Art, — von wie vielerlei Motiven werden nicht diese bestimmt, zumal in Zeiten, wo die Strömung zu Gunsten des Zollschutzes die herrschende ist und bei diesen Zöllen die finanziellen Erwägungen mehr in den Hintergrund zu drängen sucht. Schließlich müssen freilich auch die Freunde der schutzzöllnerischen Richtung doch an den Maschinenzöllen wieder stille halten, d. i. vor der Frage, ob sie die Maschinen als Erzeugnisse höchster Technik oder aber als die unentbehrlichsten Hilfsmittel für alle Zweige der Industrie im Zoll möglichst hoch oder möglichst nieder zu behandeln haben werden.

§ 7. Nicht aber bloß in den Gegenständen der Besteuerung, sondern auch in der Höhe und der Zahl der Zollsätze äußert sich noch die große Mannigfaltigkeit der Zolltarife. Während die Schweiz bis jetzt mit einem höchsten Satze von 30 Francs vom metrischen Ctr. sich begnügt hat und auch künftig nicht höher gehen will als 100 Francs oder 80 *M.* (bei Gold- und Silberschmiedwaaren, Bijouterien, Cigarren, Seidenwaaren, Stickereien, Spitzen und Tüll aus Wolle, Leibwäsche, Hüten, Handschuhen, fertigen Kleidern, Perrückenmacherarbeit, — ferner bei Geheimmitteln und Spielkarten), beträgt der höchste Zollsatz des deutschen Tarifs von 1879 schon 900 *M.* (bei seidenen, gestickten und Spitzenkleidern). Oesterreich erhebt nach dem Tarif von 1878 einen Maximalzollsatz von 720 *M.* (300 fl. österr. und 20 % Zuschlag für Kleidungen und Putzwaaren aus Seide), Frankreich nach dem Tarif von 1881 einen solchen von 3200 *M.* (4000 Frcs.) für flüchtige Oele und Essenzen, wie Rosenöl. Und nun sollen die Gewichtzölle des schweizerischen Tarifentwurfs von 1878 in 31 Sätzen von 100 Francs heruntergehen bis auf 2 Ct., wogegen der deutsche Tarif 57 Gewichtzollsätze hat von 900 *M.* bis auf 10 Pf. herab (6 Sätze von 1 *M.* und weniger, 5 zwischen 1 bis zu 3 *M.*, 13 zwischen 3 und 20 *M.*, 10 zwischen 20 und 40 *M.*, 9 bis zu 100 *M.*, 14 über 100 *M.*). Verglichen mit früher ist eine solche Vielheit der Sätze des deutschen Tarifs schon fast des Guten zu viel. Sie ruft mehr Zweifel über die richtige Tarifirung hervor, erschwert und verlangsamt die Abfertigung. Die größere Zahl der Zollsätze ist namentlich die Folge der neu eingeführten Gradationszölle für Gespinnste und Gewebe, welche man bis 1879 vom deutschen Tarif ferngehalten hatte, um nicht zugleich den dem deutschen Zollwesen widerstrebenden Grundsatz mit annehmen zu müssen, die Abfertigungen solcher Waaren nur einzelnen bestimmten Zollstellen zu gestatten. Eine derartige Bestimmung hatte vor 1879 nur ganz ausnahmsweise bei den Abfertigungen von Zucker Eingang finden können. Aber auch außerdem, wie fördernd für eine rasche Abfertigung hatte sich vor 1879 der gleiche Zollsatz von 4 Thlr. für den Zollctr. erwiesen bei allen sogen. feinen Waaren aus Blei, Eisen, Kupfer, Zink, Zinn u. s. w., aus Holz und anderen vegetabilischen oder animalischen Schnitzstoffen, aus Papier, Stroh, Rohr und Bast, aus Steinen und Porzellan u. s. w. Geringfügiger Differenzen wegen wurde im Tarif von 1879 dieser im Jahr 1865 errungene Vortheil da und dort wieder geopfert.

§ 8. Bei den Erörterungen über Tariffragen kommen in der Regel die finanziellen Erwägungen weit weniger zum Ausdruck, als die Gründe der Vertreter von Schutzzoll und Freihandel. Und doch sind jene vielleicht mehr die entscheidenden, als die letzteren. Dieser durch Lorenz v. Stein allgemein ausgesprochene Satz ist in concreto erst kürzlich auch bei den Vorberathungen über den schweizerischen Tarifentwurf konstatirt worden (Botschaft vom 16. Juli 1877). Die Zollreformen in der Schweiz beruhten thatsächlich stets nur auf der Sorge für Erhaltung des Gleichgewichts in den Bundesfinanzen. Im Jahre 1849 genügten zu diesem Zweck 3.2 Mill. Frcs.; während der Verhandlungen über den Handelsvertrag mit Deutschland, 1865—1869, wurden 8 Mill. als nothwendig bezeichnet; seitdem sind es 14—16 Mill. geworden und nun bedarf man weiterer 8 Mill. Frcs., — aber auch nicht mehr; deshalb die immer noch relativ niederen Ansätze des Tarifentwurfs von 1878. Mit den französischen Zollsätzen würde die Schweiz auf eine Einnahme von 59 Mill. Frcs., mit den italienischen auf eine solche von 42³/₄, mit den deutschen (vor 1879) auf 55¹/₂ Mill. rechnen können. „Die sieben Hauptartikel des englischen Tarifs aber: Bier, Cichorien, Kaffee, Sprit, Tabak, Thee, Wein, würden, nach der sechsjährigen Durchschnittseinfuhr der Schweiz und nach englischen Ansätzen berechnet, einen Ertrag von 141 Mill. Francs ergeben." — Der Zolltarif Großbritanniens ist fast ausschließlich ein Finanzzolltarif; die dortigen Zölle, 1879/80 19¹/₃ Mill. £, decken 15.1 % der sämmtlichen, 23 % der ordentlichen Staatsausgaben. Unter denselben folgen sich Tabak mit 8.6; Spirituosen 4.7; Thee 3.7; Wein 1.4; Korinthen 0.28; Rosinen 0.15; Kaffee mit 0.2 Mill. £ — Auch bei dem deutschen Zolltarif von 1879 stand in erster Linie das Interesse der finanziellen Reform: Verminderung der direkten Steuerlast durch Vermehrung der auf indirekten Abgaben beruhenden Einnahmen des Reichs (Fürst Bismarck 15. Dezbr. 1878). „Während die Zölle einbringen auf den Kopf in Amerika 16.34 ℳ; in Großbritannien 12.59 ℳ; in Dänemark 10.60 ℳ; in Schweden 5.03 ℳ; in Frankreich 4.88 ℳ; tragen sie in Deutschland nur 2.83 ℳ." Das Ergebniß des ersten Kalenderjahrs 1880 nach der Reform ist eine Steigerung des Ertrags auf 3.68 ℳ und wenn die Hoffnungen des Voranschlags für 1881/82 in Erfüllung gegangen sind, wurden es im Jahr 1881 4.42 ℳ Nach den neuesten Angaben des Gothaischen Kalenders 1881 berechnen sich aber auch die Zolleinnahmen der Schweiz jetzt auf 4.71 ℳ, Frankreichs auf 6.75, Großbritanniens auf 11.03 ℳ für den Kopf. Zollfrei sind fortan in Deutschland nur noch die rohen Erzeugnisse der 3 Naturreiche, darunter Steinkohlen, rohe Metalle mit Ausnahme von Eisen, — Baumwolle, Flachs, Brennholz, Harze, — einzelne Thiere und thierische Produkte, insbesondere Seide und Wolle; ferner wissenschaftliche Instrumente, literarische und Kunstgegenstände. Was außerdem von Hilfsstoffen der Landwirthschaft und der Industrie, sowie von Halbfabrikaten frei geblieben ist, beschränkt sich auf wenige Artikel. Der Zollertrag der vor 1. Oktober 1879 zollfrei gewesenen Gegenstände betrug im Jahr 1880 beinahe 51 Mill. ℳ, z. B. für Petroleum 16 Mill., Getreide 14³/₄ Mill., Mehl gegen 2 Mill., Schmalz 5¹/₂ Mill., Eisen 4 Mill., Holz und Holzwaaren 3¹/₄ Mill., Pferde, Rind- und Schafvieh 1¹/₂ Mill. ℳ Im Uebrigen lassen sich die zollpflichtigen Artikel des deutschen Tarifs von 1879 mit ihren Erträgen von 1880 gruppiren, wie folgt:

	Mill. ℳ		Mill. ℳ
I. Kolonialwaaren, Gewürze, Südfrüchte	46.8.	VII. Brenn-, Bau- und Werkstoffe	18.9.
II. Artikel der inneren Reichssteuern, Salz, Tabak, Zucker — Spielkarten	16.1.	VIII. Chemikalien, Arznei-, Farb- und Zündwaaren	2.2.
III. Feld- und Gartenfrüchte	18.9.	IX. Gespinnste, Webe- u. Wirkwaaren	14.68.
IV. Thiere und thier. Produkte	12.6.	X. Fertige Kleider, Leibwäsche, Putz	1.00.
V. Getränke und Eßwaaren	15.2.	XI. Waaren aus Haaren, Borsten, Bast, Stroh	0.25.
VI. Fette und Oele, fette	8.9.	XII. Papier und Papierwaaren	0.52.

	Mill. M		Mill. M
XIII. Leder, Pelze, Kautschuk, Wachstuch	1.77.	XVI. Metalle und Metallwaaren . . .	4.74.
XIV. Waaren aus Holz, Bein u. dgl.	1.00.	XVII. Kurze Waaren	0.83.
XV. Glas-, Stein- und Thonwaaren	1.27.	XVIII. Instrumente, Maschinen, Fahrzeuge	1.10.

Zusammen 166.8 Mill. M, zu denen Gruppe I 22.6 %, I u. II zus. 38 %, I—VIII 83.6 % beitragen.

Die auf die wichtigsten Finanzartikel in den verschiedenen europäischen Tarifen gelegten Zollsätze zeigt nachstehende Uebersicht:

Zollsätze in Mark je für 100 kg.	Deutschland. 1879.	Oesterreich. 1878.	Frankreich. 1881.	Groß-britannien. 1875/1880.	Italien. 1878.	Schweiz. Entwurf 1878.
Kaffee	40	48	124.80	28.11	64	3.20
Thee	100	100	166.40	112	280	48
Südfrüchte, frische .	12	4	3.60	14.05	frei	4
Südfrüchte, getrocknete	24 u. 30	12 und 24	4.80	14.05	8	6.40
Gewürze	50	48. 80. 120	108. 166.40. 249.60;332.8	frei	48. 80. 96. 240	12
Raffinirter Zucker .	30	40	34.40	frei	40	6.40
Tabak in Blättern .	85	besondere Bewilligung: 42	verboten; persönlich bis 10 kg:	793.3—868.9	verboten	8 und 16
Tabakfabrikate . .	180. 270	108	1200 — 2880	925.5-1208.9	960	24 bis 80
Wein in Fässern .	24	24	ungefähr: 7.20	ungefähr: 45 und	ungefähr: 24	4.80
Wein in Flaschen .	48	40	7.20	112	48	16
Reis	4	4	frei	frei	frei	0.24
Getreide	0.50 u. 1.	frei	0.48	frei	1.12	0.24
Petroleum . . .	6	6	14.40 u. 20	frei	17.60. 22.40	1.20

Mit diesen Sätzen trägt Kaffee in Deutschland (1880) 22.6 %, in Großbritannien (1879/80) 1 %; Thee in Deutschland ½ %, in Großbritannien 19 % der gesammten Zolleinnahme. Aber dort ist der Verbrauch von Kaffee 2.51 kg, der von Thee nur 0.05 kg auf den Kopf, in Großbritannien der von Kaffee nur 0.42, der von Thee über 2 kg.

Seit 1. März 1882 erhebt Oesterreich zu obigen Sätzen an Zuschlägen noch 16 fl. von Kaffee, 6 fl. von getrockneten Südfrüchten, 50 fl. von Thee, 30 fl. von Schaumweinen.

§ 9. In Großbritannien decken die Zölle, wie bemerkt, 15 bezw. 23 % der Staatsausgaben; in Frankreich sodann stellt sich das Verhältniß nach den neuesten Ziffern auf 11.14 %; in Deutschland war dasselbe vor 1879 etwa 9 % der Ausgaben des Reichs und der Einzelstaaten zusammengerechnet. Fallen hiernach die Zölle als Staatseinnahmen immerhin erheblich ins Gewicht, so unterscheiden sie sich auch sonst in prinzipieller Hinsicht von den Steuern zunächst nicht. Was daher an anderen Stellen des Handbuchs über die Verzehrung- und Verbrauchsteuern, die Genuß- und Luxussteuern bereits ausgeführt ist, kann, insoweit der einzelne Zoll das eine oder das andere ist, auch für sie gelten. Als Nachlese bleiben so über die charakteristische Bedeutung der Zölle im Gegensatz zu den inneren Steuern nur einige wenige Sätze noch zu sagen.

Wenn und so lang ein Staat im eigenen Lande Verzehrung- oder Verbrauchsteuern zu erheben veranlaßt ist, gebietet es schon die Konsequenz, ähnliche Steuern in der Form von Zöllen auch von solchen Konsumtionsartikeln zu fordern, welche, vielleicht entbehrlicher als die Objekte der inneren Besteuerung, ausschließlich nur vom Auslande bezogen werden können, — wie von den Kolonialwaaren: Kaffee, Thee, Gewürz, Reis.

Verzehrungs- und Verbrauchsgegenstände, auf deren Hervorbringung oder Zubereitung im Inlande Aufwandsteuern gelegt sind, dürfen auch bei der Einfuhr aus dem Auslande nicht steuerfrei gelassen werden; die Zölle müssen in ihrer Höhe mindestens den inneren

Steuern entsprechen, — so bei Zucker, Tabak, Salz, bei Getränken (Prinzip der deutschen Uebergangsteuern).

Und nun eine weitere zunächst finanzielle Konsequenz: Je höher ein Staat überhaupt seine eigenen Angehörigen auch sonst mit Steuern belastet, um so näher liegt es, eine Ausgleichung hierfür durch Zölle bei den in sein Gebiet eingeführten Erzeugnissen Fremder zu suchen. In solchem Sinne werden selbst Zölle wieder, wie z. B. die aus allgemein volkswirthschaftlichen Rücksichten stark anfechtbaren Kornzölle, wo sie einmal thatsächlich doch bestehen, vorbedingend für die Einführung oder Beibehaltung von Zöllen auf andere Artikel, deren Herstellungskosten im Inlande durch jene erstgedachten Zölle vertheuert sind.

Nur ein Schritt bleibt alsdann zu der letzten Folgerung, daß je größere Leistungen ein Staat überhaupt von seinen Angehörigen zu fordern berechtigt ist, je größer der Umfang auch seiner Verwaltungsbefugnisse, — um so mehr er sich sollte für zuständig erachten dürfen, Fremde auch hierfür noch mit in Anspruch zu nehmen, wenn sie den inländischen Markt aufsuchen und damit dessen Vortheile sich zu Nutzen machen wollen. Hock nennt die Zölle deshalb Steuern von dem Einkommen Fremder; Lorenz von Stein spricht geradezu von einem sozialen Schutzzoll; auch die Auslassungen in dem Schreiben des Fürsten Bismarck vom 15. Dezember 1878 knüpfen hier an. Keine Frage, es bildet dieser Satz das letzte und am schwersten zu lösende Problem jeder Zollpolitik, man ist damit an dem Punkte angelangt, wo finanzielle und volkswirthschaftliche Erwägungen aufs engste sich berühren, in einander überfließen, bald sich kreuzen, bald sich fördern. Zugleich sollte es dadurch klar werden, wie trotz aller Verschiedenheit der Verhältnisse, welche den einzelnen Zoll und Zollsatz bestimmen, ein innerer Zusammenhang doch zwischen sämmtlichen Zöllen eines Tarifs unter einander und noch darüber hinaus mit dem übrigen Steuersystem des betreffenden Staats doch bestehen muß. Aenderungen im Zolltarif wollen daher nach allen ihren Konsequenzen wohl überlegt und, einmal beschlossen, mit sicherer Hand durchgeführt sein. Nicht bloß um die Bedürfnisse des Staatshaushalts, um die Steuerfähigkeit dieses oder jenes Gegenstandes im einzelnen handelt es sich in solchen Fällen, sondern stets hat man daneben noch die Rückwirkung auf andere verwandte Zölle, auf das gesammte Steuersystem, auf die volkswirthschaftliche Lage überhaupt und im einzelnen im Auge zu behalten. Und doch kann ein Zolltarif, hierin abweichend von der Mehrzahl der anderen Steuersätze, auf die Dauer nie zur Ruhe kommen, das volkswirthschaftliche und staatliche Leben pulsirt weiter und seinen wechselnden Erscheinungen muß auch die Zollpolitik fortgesetzt aufmerksam folgen. Enquêten können da für die Vorbereitung von Aenderungen nutzbringend sein, wenn sie vorsichtig geleitet und vor den Einwirkungen einer einseitigen Agitation bewahrt werden. Das Beste aber wird immer die Sachkunde der maßgebenden Beamten leisten. Einzelberathungen über Zolltarife vor parlamentarischen Körpern sind eine gefährliche Klippe; Agitation, selbst der Zufall, kann hier viel verderben. Steht aber die Tarifänderung einmal gesetzlich fest, so säume man auch keinen Augenblick mit ihrer praktischen Einführung. Die jetzigen Verkehrsverhältnisse gestatten dies; jedes Zögern leitet nur Vermögensvortheile in die unrechten Taschen.

§ 10. Vielfach eigenartige Verhältnisse sind endlich auch bei den Zollordnungen zu berücksichtigen; — so gleich bei der Frage von dem Zollgebiet. Die direkten Steuern werden durch die Größe und den Umfang des Steuergebiets kaum berührt. Ja, je kleiner das letztere, um so leichter der Einblick in die Leistungsfähigkeit des Einzelnen, um so einfacher die Umlage und der Einzug der Steuer. Anders bei den indirekten Steuern, bei welchen der Steuerpflichtige die Steuer nur vorschießen soll, wo ihm also Raum gelassen werden muß, sie auf den letzten Konsumenten überzuwälzen durch die ausgleichende Wirkung der Preise. Am entschiedensten verlangen dies die Zölle, welche so viele Verbrauchs- und

Gebrauchsgegenstände zumal umfassen. Daher eignen sich die Zölle vorzugsweise auch als die Einnahmen von Bundesstaaten, deren Gebiet das größte ist. Mit der Größe des Zollgebiets wird meist in umgekehrtem Verhältniß die Länge der Grenze stehen, in Deutschland jetzt 542 019 qkm auf 9 415.3 km oder 1 km Grenze auf 64.4 qkm Zollgebiet. Dies ist dann auf die Verwaltungskosten von Einfluß. Das Ideal wäre die Kreisform. Doch darf das Zollgebiet auch nicht zu groß werden, weil man sonst fragen müßte, wo nun die Zolleinnahmen bleiben? In dem Zollunionsprojekt des Freiherrn von Bruck vom Jahr 1849 waren deshalb für gewisse Artikel Binnenzolllinien zwischen Deutschland und Oesterreich immer noch vorbehalten.

Die weiteren Bestimmungen der Zollordnungen bewegen sich in zwei Richtungen: auf der einen Seite haben sie für den möglichst sicheren Eingang der Zölle Vorkehr zu treffen; auf der anderen Seite sollen doch auch wieder dem Verkehr und Handel alle mit der Zollsicherheit verträglichen Erleichterungen geboten werden.

Zollpflichtige Gegenstände dürfen in das Zollgebiet nur auf bestimmten Zollstraßen eingeführt werden. An denselben sind Zollstätten errichtet, je mit den durch den Umfang und die Art des Verkehrs bedingten Abfertigungsbefugnissen, Hauptzollämter, Nebenämter verschiedener Stufen. Der ganze Grenzbezirk unterliegt besonderen Verkehrskontrolen und steht mit der Grenze selbst unter der Aufsicht der Grenzwache. Bei der Zollstätte ist die zollpflichtige Waare vorzuzeigen und über dieselbe eine Deklaration abzugeben, welche deren tarifmäßige Beschaffenheit, sowie ihr Gewicht, Maß oder Stückzahl enthalten soll. An die Deklaration reiht sich an die amtliche Revision, an letztere die Berechnung und Erhebung des Zolls. Gegen Versuche, diesen ganz oder theilweise zu umgehen, schützt weiter das Zollstrafgesetz, zu dessen vollständiger und erschöpfender Handhabung Zollkartelle mit den Nachbarstaaten helfen können.

Die Vereinigung der Zollpflicht an der Grenze selbst ist zwar im Prinzip, aber längst nicht mehr in der Praxis die Regel. Nicht einmal mehr bei der Abfertigung der Reisenden, welche wenigstens im großen Eilzugsverkehr häufig nach inneren Centralpunkten verlegt wird. Die zollpflichtigen Gegenstände werden unter amtlichen Verschluß genommen und mit Zollbegleitschein nach Zollämtern im Innern des Zollgebiets versandt. Besondere Bestimmungen sind erforderlich für den Verkehr auf den Eisenbahnen, auf Flüssen und für den Seeverkehr; wieder andere für die Beförderung mit den Posten.

Ueber Gegenstände des Handels wird von dem Kaufmann, welcher bei dem Einkauf Konjunkturen, Auktionszeiten u. dgl. zu benützen hat, in der Regel nicht unmittelbar nach dem Bezug auch verfügt. Sie müssen kürzere oder längere Zeit gelagert werden. Dazu dienen die unter Zollkontrole stehenden öffentlichen und Privatlager, — die allgemeinen, beschränkten, freien Niederlagen, Freihäfen, Entrepots, Docks; — dann die Transit- und Kreditlager, die Theilungslager, endlich die Kontenlager. Und selbst wenn dann schließlich aus diesen Lagern oder direkt bei der Einfuhr oder unmittelbar nach dem Versandt mit Begleitschein der Bezug zum Konsum erfolgt ist, können noch kürzere oder längere Zollkredite eintreten, bevor die Zollzahlung selbst in Anspruch genommen werden muß.

Der Zweck aller dieser Maßregeln ist, die Erfüllung der Steuerpflicht dem Augenblick so nahe als möglich zu rücken, in welchem der mit der Steuer belegte Gegenstand endgiltig und definitiv in den Verbrauch selbst übergeht. Nur eine Consequenz ist es alsdann, den Zoll nicht nach dem bei der ersten Abfertigung ermittelten Steuermaße zu berechnen, sondern dieser Berechnung dasjenige Gewicht zu Grund zu legen, welches bei der Erledigung des Begleitscheins oder bei der Entnahme des Artikels von der Niederlage noch vorhanden ist.

Mit Begleitschein versandte oder auf Niederlage gebrachte Waaren können auch im

Transit ohne Verzollung wieder ausgehen. Das Gleiche gilt für den sogenannten Veredlungsverkehr, für Retourwaaren, bis auf einen gewissen Grad auch für die Meß- und Marktwaaren.

Andere Zollerleichterungen greifen Platz im kleinen Grenzverkehr mit den unmittelbaren Nachbarorten.

Zollerlasse aus Billigkeitsrücksichten und Zollrückvergütungen schließen die Reihe der Zollerleichterungen ab, die letzteren schon nicht mehr unbedenklich, sofern sie leicht zu Ausfuhrprämien werden, die vom finanziellen Standpunkte aus kaum minder anfechtbar erscheinen, als andere Auswüchse, wie z. B. die französischen titres d'aquit-à-caution (Berechtigungsscheine zur zollfreien Einfuhr einer bestimmten Menge von Rohmaterialien oder Halbfabrikaten, zunächst ausgestellt an Fabrikanten, welche die entsprechenden Halbfabrikate oder Fabrikate ausführen, aber übertragbar und verkäuflich, und darum, namentlich in der Eisenbranche, vielfach mißbraucht).

§ 11. Die Zollverwaltung findet man vermöge ihrer vorwiegend finanztechnischen Natur im staatlichen Behördenorganismus meist dem Finanzdepartement zugetheilt. Der Dienst zerfällt, nach Hock, in einen aktiven (Oberinspektoren, Oberkontroleure, Grenz- und Steuerwache) und in einen sedentären. Bei dem letzteren nehmen neben den Abfertigungs- und Kassenbeamten die Buch- und Registerführung, sowie die Zollstatistik je eine besondere Stellung ein.

§ 12. Die Darstellung des Zollwesens von dessen finanzieller und finanztechnischer Seite aus mußte sich hier auf die vorstehenden wenigen und kurzen Abschnitte beschränken. Möchte es gleichwohl gelungen sein, mit diesem kleinen Abrisse ein Bild zu geben von dem reichen Inhalte und den vielseitigen Aufgaben eines Verwaltungszweigs, welcher vermöge seiner steten Fühlungen mit allen Bewegungen und Wechselfällen des ganzen wirthschaftlichen Lebens der Nationen eine fortgesetzte geistige Anregung gewährt und damit eine Berufsfreudigkeit zu schaffen vermag, wie dies in gleichem Grade auf dem weiten Gebiete des Finanzwesens eine andere Beschäftigung kaum wird bewirken können.

II. Die Rübenzuckersteuer.

Von der einschlägigen Literatur sind vorzugsweise zu nennen: Richard v. Kaufmann, Die Zuckerindustrie in ihrer wirthschaftlichen und steuerfiskalischen Bedeutung für die Staaten Europas, Berlin 1878, und Julius Wolf, Die Zuckersteuer, ihre Stellung im Steuersystem, ihre Erhebungsformen und finanziellen Ergebnisse (Z. f. St.W. 38, S. 138 ff., 297 ff.).

§ 13. An die Zölle schließt sich am besten noch an die Rübenzuckersteuer, die jüngste unter den weiter verbreiteten Aufwandsteuern, nächst ihrem finanziellen Ertrag auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil sie in steter Wechselwirkung mit dem Zuckerzoll ein lehrreiches Beispiel bietet, wie eine den natürlichen Vorbedingungen entsprechende Industrie unter dem Schutze eines zuerst allein beabsichtigten Finanzzolls schnell heranwachsen kann, wie alsdann den in Folge dessen dem Staatsbudget drohenden Einnahmeausfällen durch eine allmälig steigende Steuer auf das einheimische Erzeugniß ohne ernstliche Gefährdung jener Industrie sich begegnen läßt, und wie endlich diese Steuer in Verbindung mit dem Zoll den Anstoß zu geben vermag, um in der Technik der davon betroffenen Fabrikationszweige zu immer weitergehenden Fortschritten zu gelangen.

Der Zucker, wegen der darin überwiegend enthaltenen Kohlenhydrate ein Artikel von großem Nährwerth, aber doch entbehrlich, weil diese Nährstoffe in der für den Bedarf genügenden Menge schon durch das Brod und andere gewöhnliche Nahrungsmittel dem menschlichen Körper zugeführt werden, bildet als Befriedigungsobjekt für einen Genuß, den

sich die große Mehrzahl der Kulturmenschen beinahe täglich zu verschaffen sucht, gewiß einen der geeignetsten Gegenstände für eine Verbrauchsteuer. So lange nur die Kolonieen im Zuckerrohr (saccharum officinarum) den Zucker lieferten, war seine Besteuerung in Europa ebenso allgemein, als einfach; die Abgabe wurde bei der Einfuhr als Zoll erhoben. Nachdem aber in Folge der Kontinentalsperre (1806) der von Markgraf schon 1747 angeregte und durch Achard zuerst 1801 auf praktischen Boden übergeführte Gedanke, der Runkelrübe (beta cicla) ihren Zuckergehalt gleichfalls abzugewinnen, allgemeinere Beachtung und schnell auch Bedeutung erlangt hatte, nachdem insbesondere auf dem Kontinent größere Rübenzuckerfabriken entstanden waren, welche in den dreißiger Jahren zu erstarken anfingen, erhob sich bald die Frage, ob nicht auch deren Erzeugniß mit einer Steuer zu belegen sei.

Frankreich, dessen Maßregeln eine Rübenzuckerindustrie zuerst ermöglicht hatten, ging auch hier voran. Durch die Gesetze vom 18. Juli 1837 und 3. Juli 1840, dann durch das Gesetz vom 2. Juli 1843 wurde eine Steuer auf den inländischen Zucker eingeführt, mit der Maßgabe, daß dieselbe binnen eines verhältnißmäßig kurzen Zeitraums bis auf die Höhe des Zolls von dem Zucker der französischen Kolonieen gesteigert werden solle. Dieses Ziel war bereits 1847 erreicht und wieder einige Jahre später begegnet man schon Zollnachlässen bis zu 6 und 10 Frcs. auf 100 kg für solchen Zucker, der aus den französischen Kolonieen eingeführt wurde. Wenn aber die französische Rübenzuckerindustrie, trotz der vorzugsweisen Begünstigung der Raffinerieen durch die Zoll- und Steuergesetzgebung, doch eine hervorragende Stellung nicht bloß erlangt hat, sondern auch fortgesetzt behauptet, so dankt sie dies wohl hauptsächlich dem finanzwirthschaftlich stark anfechtbaren System der Exportprämien. Auch im **Deutschen Zollverein** sind in den ersten Jahren seines Bestehens rasch viele Rübenzuckerfabriken gegründet worden. Im Betriebsjahr 1841/42 wurden 136 gezählt, darunter in Schlesien 21, in Preußisch-Sachsen mit Anhalt 48. (Heute zählt allein die Provinz Sachsen 137, Schlesien 45, das deutsche Zollgebiet 324.) Die Verhältnisse drängten daher auch hier zu Einführung einer inneren Steuer (Rübensteuer), wozu sich bei der ersten Erneuerung der Zollvereinsverträge am 8. Juni 1841 die Gelegenheit geboten hat. Nach dem Uebereinkommen von diesem Tage sollte der im Umfang des Zollvereins aus Runkelrüben dargestellte Zucker mit einer überall gleichen Steuer belegt, der Ertrag derselben vom 1. September 1844 an ein gemeinschaftlicher und in gleicher Weise, wie das Einkommen aus den Eingangszöllen, unter den Vereinsstaaten getheilt werden. Dabei ging man damals, vor 40 Jahren, davon aus, daß zur Gewinnung von 1 Ctr. Rohzucker 20 Ctr. grüne Rüben erforderlich seien, während im Jahr 1869, bei der letzten, jetzt gesetzlichen Regelung durch Bundesrath und Zollparlament als Grundlage für Bemessung des Verhältnisses von Zuckerzoll und Zuckersteuer angenommen werden konnte, daß nach dem damals neuesten Stande der Technik im Durchschnitt schon 12 ½ Ctr. Rüben 1 Ctr. Rohzucker geben, diesen bei einem Zuckergehalt von 93.5 % mit einem Rendement von 85.856 Pfund Melis, gegenüber einem Rendement des indischen Zuckers Nr. 18 (nach dem holländischen Standard) von 94 Pfund. Im Jahr 1869 hat man auch die zollvereinsländische Rübenzuckerindustrie so erstarkt erachtet, daß man fortan rückhaltlos auf jeden Zollschutz für dieselbe glaubte verzichten zu dürfen, — eine Auffassung, welcher allerdings das Zollparlament nicht unbedingt beigetreten ist, indem dasselbe zwar der kleinen Erhöhung der Rübensteuer von 7 ½ Sgr. auf 8 Sgr. zugestimmt, die gleichzeitig vorgeschlagene erhebliche Ermäßigung der Zuckerzölle aber nicht in vollem Umfang genehmigt hat. Bis 1858 waren im Zollverein die Zölle im Wesentlichen dieselben geblieben: 30 M. für den Zoll-Ctr. Brod-, Hut-, Candiszucker, 24 M. für Farin- und Rohzucker zum Consum, 15 M. für Rohzucker zum Raffiniren in inländischen Siedereien. Daneben her ging von 1844 bis

1858 die allmälige Erhöhung der Rübensteuer von 15 Pf. auf 30, 60 und 75 Pf. vom Ctr. grüne Rüben. Den letzteren Satz hat man 1861 beibehalten, als erstmals die Zuckerzölle auf 22, 18 und 12.75 ℳ. herabgesetzt worden sind. Dermalen betragen die Zölle für raffinirten Zucker aller Art, sowie Rohzucker von Nr. 19 des holländischen Standard und darüber 15 ℳ. vom Zoll-Ctr., für den übrigen Rohzucker 12 ℳ., dagegen die Rübensteuer 80 Pf. (unter Voraussetzung eines Bedarfs von 12 ½ Ctr. Rüben für 1 Ctr. Rohzucker = 10 ℳ. für diesen). Seit 1869 ist indessen die Technik keineswegs still gestanden, sie hat es vielmehr, immer unter dem Sporn der Rübensteuer, dahin gebracht, daß z. B. nach den Betriebsergebnissen von 1878/79 im großen Durchschnitt schon 10.86 kg Rüben zur Darstellung von 1 kg Rohzucker genügten, — während allerdings in den süddeutschen Fabriken, welche mit weniger zuckerhaltigen Rüben zu arbeiten haben, fortgesetzt 12.64 kg erforderlich blieben. Und ein weiterer Erfolg der Technik ist in der jüngsten Zeit das sogen. Osmose- und das Elutionsverfahren, mittelst dessen es gelungen ist, dort im Wege der Diffusion, bei dem zweiten Verfahren durch Auslaugen eines zuvor gebildeten Calciumsaccharats auch der Melasse ihren Zuckergehalt noch zu entziehen. Die Folge ist, daß nun nicht bloß das Verhältniß von Zuckerzoll und Zuckersteuer wieder zu Gunsten der Rübenzuckerindustrie sich verschoben hat, sondern daß innerhalb der letzteren selbst größere steuerliche Ungleichheiten entstanden sind, je nachdem nach dem alten oder nach dem neuen Verfahren gearbeitet wird; — während die auch zwischen den norddeutschen und süddeutschen Fabriken sich fühlbar machende Ungleichheit in natürlichen Verhältnissen ihren Grund hat, welche die Technik wohl nicht beseitigen, denen allein eine veränderte Steuergesetzgebung gerecht werden könnte.

Zu einer Aenderung der Zuckersteuergesetzgebung des Deutschen Reichs sollte nun aber auch eine zweite Folge der jüngsten Fortschritte in der Rübenzuckerfabrikation fast mit Nothwendigkeit bestimmen. Als im Jahre 1869 die Ausfuhrvergütungen für Zucker gleichfalls gesetzlich geregelt worden sind, glaubte man mit aller Vorsicht zu Werke zu gehen, indem man bei Berechnung der Vergütungssätze 1 Ctr. Rohzucker als das Produkt schon von 11.75 Ctr. Rüben annehmen wollte. Aber dieses Verhältniß ist jetzt bereits nach dem Durchschnitt der Betriebsergebnisse von 1878/79 und noch mehr durch die neuen Betriebsmethoden überholt, so daß die Ausfuhrvergütungen, was keineswegs beabsichtigt war, in Wahrheit zu Exportprämien geworden sind. Das Deutsche Reich läuft in Folge dessen Gefahr, mit seiner Zuckersteuer dieselben Erfahrungen zu machen, wie **Oesterreich-Ungarn**, wo vor einigen Jahren thatsächlich mehr an Ausfuhrvergütungen bezahlt, als an Zuckersteuer vereinnahmt worden ist. Man hat es dort der Reihe nach mit der Besteuerung des Produkts, dann mit der des Rohmaterials, seit 1865 mit der Pauschalsteuer versucht, ist aber mit der inneren Steuer nie so hoch gegangen, daß der Zoll aufgehört hätte, ein Schutzzoll zu sein. So hat sich dort allerdings die Rübenzuckerindustrie kräftig entwickelt, jedoch vorzugsweise im Hinblick auf den Export, und unter dem Einflusse des Steuersystems ebenso einseitig darauf gerichtet, aus dem möglichst kleinen Diffusionsgefäße die höchste Zuckerausbeute zu gewinnen, wie andererseits die Zuckerindustrie des Deutschen Reichs durch die Rübensteuer genöthigt wird, aus dem möglichst kleinen Rübenquantum möglichst viel Zucker zu erzielen zu suchen. **England**, welches den stärksten Zuckerverbrauch hat, fabrizirt so gut als keinen Rübenzucker. Als auf dem Kontinent dieser Industriezweig emporkam, hat man es mehr im Interesse Englands, das ist seiner Rhederei und seines Handels, gefunden, die Zuckerzölle zu ermäßigen. Im Jahre 1874 sind dieselben, mit Ausnahme der Abgabe von dem zur Bierbrauerei verbrauchten Zucker, ganz aufgehoben worden, mit der Wirkung, daß der Zuckerverbrauch von 23.21 kg auf den Kopf im Jahr 1873 schon 1875 auf 28.28 und 1880 auf 30.75 kg gestiegen ist.

Die Zuckerpreise sind von 1822 bis 1853 für 1 Ctr. Raffinade in Berlin und Magdeburg von 34 Thlr. auf 17⅕ Thlr. gefallen. Sie betrugen ferner nach der Statistik des Deutschen Reichs in Mark

	1871/72	1875/76	1876/77	1877/78	Januar 1882 (nach F. O. Licht)
für Krystallzucker über 98 Proz. Polarisation	45.1	35.3	42.5	36.2	36—36.75
für geschleudertes erstes Produkt von 95—98 Proz. Polarisat.	41.0	30.0	38.3	31.0	— —
für Rohzucker, erstes Produkt weiß und gelb	37.9	26.8	36.3	29.2	30—33.30.

Den Zuckerverbrauch berechnet Wolf a. a. O. S. 158 in kg auf den Kopf für

Großbritannien	30.5	Schweden	7.75	Spanien	3.3
Dänemark	11.1	Deutschland	6.8	Italien	3.2
Holland	10.5	Oesterreich	5.5	Griechenland	3.0
Frankreich	9.5	Norwegen	4.33	Türkei	1.5
Belgien	9.3	Rußland	4.25	Rumänien	1.57
Schweiz	8.6	Portugal	3.8	Ver. St. v. Amerika	20.16,

ferner den Gesammtverbrauch Europas auf rund 26 Mill. metr. Centner, dagegen den letzteren F. O. Licht (Magdeburg) in dem Monatsbericht Nr. 6 der Campagne 1881/82 nur auf 20 Mill. und Neumann-Spallart in den Uebersichten der Weltwirthschaft 1880 S. 170 noch niedriger. Die Jahresproduktion an Zucker würde nach Neumann 40 Mill. metr. Ctr. betragen, wovon 25 Mill. Rohzucker, 15 Mill. Rübenzucker. F. O. Licht (Monatsbericht Nr. 2 der Campagne 1881/82) berechnet die Rübenzuckerproduktion des Deutschen Reichs in 1880/81 auf 5.6, die Oesterreichs auf nahezu 5, die Frankreichs auf 3.4, diejenige von Rußland und Polen auf 2, von Belgien auf 0.7, von Holland u. s. w. auf 0.2 Mill. metr. Ctr.; die Gesammtproduktion Europas in 1880/81 also auf beinahe 17 Mill. metrische Ctr. Rohzucker. Wolf bemerkt S. 150 u. 155: „Im Jahre 1879/80 wurden in Europa ca. 14 Mill. metrische Ctr. Rübenzucker producirt, welche, à ℳ 60.60 berechnet, einen Werth von 848.4 Mill. ℳ repräsentiren. Wenn es heute keine Rübenzuckerindustrie gäbe und der Verbrauch trotzdem so stark geworden wäre, wie er gegenwärtig ist, so würden 850 Mill. ℳ jährlich für den verbrauchten Zucker in die Kolonieen gehen. Die Gesammteinfuhr Europas würde hierdurch um ca. 5% steigen." Nicht alle Staaten Europas würden im Stande sein, ihren Antheil an dieser Mehreinfuhr durch eine entsprechende Mehrausfuhr zu begleichen. „Wie hoch wären auch die Frachtausgaben, insbesondere für die östlichen Theile Europas, wie unangenehm die Abhängigkeit von der Konjunktur des auswärtigen Handels, wenn der zum Verbrauch nöthige Zucker eingeführt werden müßte." Das in der Rübenzuckerindustrie Europas veranlagte Kapital schätzt Wolf S. 146 auf 710 Mill. Gulden, wovon je 150 auf Deutschland und Oesterreich-Ungarn, 200 auf Frankreich, 130 auf Rußland, 60 auf Belgien, 15 auf Holland, 5 auf Skandinavien und Italien kommen würden. Die Rübenzuckerindustrie gewährt den ländlichen Arbeitern im Winter, wo die Geschäfte ihres ordentlichen Berufs größtentheils ruhen, Gelegenheit zu Verdienst. Von weitgreifendem Einfluß ist sie aber überhaupt auf die Landwirthschaft, welche sie zu besserer Bearbeitung des Bodens und intensiverem Betrieb nöthigt, damit aber auch in Stand setzt, selbst höhere Reinerträge zu erzielen, überhaupt ihre Produkte vortheilhafter zu verwerthen und in Folge dessen auch höhere Arbeitslöhne zu bezahlen. In den Agrarstatistischen Untersuchungen Humberts über den Einfluß des Zuckerrübenbaues auf die Land- und Volkswirthschaft, Jena 1877, S. 101 wird die Mehrausgabe der Rübenwirthschaften des Deutschen Reichs an Taglöhner, ver-

glichen mit anderen Wirthschaften, auf jährlich mindestens 47 Mill. ℳ berechnet. Den Vorwurf, daß die Rübenzuckerindustrie auf dem Lande zur Zerstörung des Klein- und Mittelbetriebs führe, will Humbert nur theilweise zugeben. Sein Schlußergebniß ist, daß unter dem Einfluß des Rübenbaues jede Branche des landwirthschaftlichen Betriebs befruchtet und vortheilhaft belebt sich darstelle, daß ferner die Rübenzuckerindustrie in ausgedehntem Maße auch auf Gewerbe und Handel weiter Landstriche mit größtem Erfolg einzuwirken vermöge.

Fassen wir nach dem bisher Ausgeführten in Kürze nochmals zusammen, wie die Ausnützung des Zuckergehalts der Rübe auf dem europäischen Kontinent wesentlich dazu beigetragen hat, im Laufe von zwei Menschenaltern den Preis des Zuckers auf ein Drittheil zu ermäßigen, wie in Folge dessen der Zuckerverbrauch erheblich sich steigern und so wechselsweise wieder eine Industrie sich entwickeln konnte, die mit tausend Fäden verwoben ist in das ganze wirthschaftliche Leben der Neuzeit, aufs innigste sich berührt mit Landwirthschaft, Gewerbe und Handel der gesammten Weltwirthschaft, — so sollte man allerdings meinen, daß die früheren Einwendungen gegen den Rübenzucker, als den unebenbürtigen Bruder des Rohzuckers und den Störenfried des überseeischen Handels jetzt verstummt sein werden. Dann aber wird es der Steuerpolitik auch zum Verdienst angerechnet werden dürfen, wie sie hier, bald schützend, bald dämpfend, bald wieder anregend, eine wahrhaft erzieherische Mission erfüllt hat, zunächst im Interesse der Staatsfinanzen, dem thatsächlichen Erfolg nach aber weit darüber hinaus zum Besten der Volkswirthschaft im ganzen und zahlreicher Klassen, ja man kann fast sagen der Gesammtheit der Bevölkerung. Nur ist es jetzt wohl an der Zeit, ernstlicher darauf Bedacht zu nehmen, daß nicht, namentlich mit der Steigerung der Steuersätze, das Steuersystem für die Fabrikanten eine Nöthigung werde, in der Technik einseitige Bahnen zu verfolgen.

§ 14. Die Zuckersteuer wird erhoben:

1) nach der Leistungsfähigkeit der bei der Zuckerfabrikation benützten Apparate;
2) nach dem Gewicht der zur Verarbeitung kommenden Rüben;
3) nach der Dichtigkeit des Zuckersaftes;
4) nach dem fertigen Produkt.

Jede dieser Besteuerungsarten hat ihre Vorzüge, jede ihre Mängel. Die Vorzüge der beiden ersten Methoden bestehen hauptsächlich darin, daß sie den Fabrikationsbetrieb den wenigsten Kontrolen aussetzen. Ihre Nachtheile sind hauptsächlich die, daß sie mit dem Steigen der Steuer den Fabrikationsprozeß, wie schon erwähnt, jede in besonderer Richtung, auf Abwege leiten, und daß es bei beiden nicht möglich ist, die Steuer, welche man im Grunde allein erheben will, nämlich für das schließliche Zuckerprodukt genau oder nur annähernd genau schon aus den Steuersätzen des Pauschale (Oesterreich-Ungarn und Rußland) oder für die Rübe (Deutschland) zu berechnen. Die Rübensteuer insbesondere vermag auf die nach den Oertlichkeiten und Jahrgängen verschiedene Qualität der Zuckerrübe keine Rücksicht zu nehmen. Sie wird mittelst der Wage festgestellt, sobald die in die Fabrik eingebrachten Rüben die Waschtrommel passirt haben. Die Pauschalsteuer richtet sich nach der Leistungsfähigkeit der Centrifugen oder der Saftpressen oder — bei dem verbreitetsten Diffusionsverfahren nach der täglichen Zahl der Füllungen der Diffusionsgefäße, welche neuerdings deklarirt und durch ein Zählwerk kontrolirt wird (vergl. Schäffle, Steuerpolitik, S. 412). Auf dem einseitigen Bestreben, an der Steuer zu sparen, beruhen dann vorzugsweise die vielfachen Aenderungen in den Betriebseinrichtungen der unter der Herrschaft beider Steuersysteme arbeitenden Fabriken. Die hierdurch veranlaßten Geldopfer aber vermögen überhaupt nur noch die größeren Etablissements aufzubringen, wobei allerdings zuzugeben ist, daß die Rübenzuckerfabrikation anders, denn als Großbetrieb, kaum gedacht

werden kann. Nach der Dichtigkeit des Saftes wird die Steuer in Belgien und Holland erhoben. Es werden Saftproben entnommen, diese auf 15° Celsius erwärmt und dann saccharimetrisch gemessen. Diese Methode gestattet wenigstens annähernd die im Safte enthaltene Zuckermenge zu treffen, läßt aber zu Defraudationen viel Raum und wirkt auf den Fabrikationsbetrieb sehr störend. Auch die vierte Besteuerungsart, die Fabrikatsteuer, erheischt eine ununterbrochene steuerliche Ueberwachung der Zuckerfabriken und Raffinerieen, sowie kostspielige Anlagen zum vollständigen Abschluß derselben gegen außen; abgesehen hiervon stört sie den Fabrikationsbetrieb nicht und wirkt am gerechtesten, weil sie erst von dem Produkt angesetzt wird, welches in den Verkehr selbst übergeht. Bei dieser Methode kommt man auch über die Frage der Ausfuhrvergütungen am leichtesten hinweg; von dem zur Ausfuhr bestimmten Zucker kann, unter Anwendung bestimmter Kontrolen, die Steuer einfach unerhoben bleiben. Die Fabrikatsteuer besteht zur Zeit namentlich in Frankreich. Ein Mangel derselben ist aber vorläufig, daß das Verfahren noch nicht gefunden ist, mittelst dessen der reine Zuckergehalt des Rohzuckers genau bestimmt werden kann. Man hat hierfür zuerst die Farbe als entscheidend angenommen und zu dem Behuf Standardmuster gezogen, welche, als Typen an die Zollstellen vertheilt, z. B. in Holland vom dunkelbraunen (Nr. 6) bis zum weißen Zucker (Nr. 20) stufenförmig übergehen. Dann hat man es mit dem Polarisationsapparat versucht, welcher durch die darin eingesetzten Zuckerlösungen je nach den verschiedenen Zuckerarten das Licht bald nach rechts, bald nach links ablenkt. Beide Methoden werden im Deutschen Reich benützt, die Typen für die Zuckerzölle, der Polarisationsapparat für die Bestimmung der Ausfuhrvergütung. Allein weder die eine, noch die andere ist genau und zuverlässig genug und vermag Mißbräuchen vorzubeugen, welche sich im Gegentheil bei dem Typensystem schon sehr fühlbar gemacht haben. Ein Verfahren, welches Dr. Schaibler im Jahr 1872 beschrieben hat (s. bei v. Kaufmann, S. 87) scheint theoretisch dem erstrebten Ziel nahe gekommen zu sein, nach den angestellten praktischen Versuchen aber doch noch nicht überall genügt zu haben. Wenn man in jüngster Zeit auch davon gesprochen hat, ein Zuckermonopol einzuführen, so war dies wohl kaum im Ernst gemeint. Bei der relativ kleinen Zahl von Betrieben, welche die Steuer zunächst aufzubringen haben, gestaltet sich die Steuerkontrole jedenfalls leichter, als eine Monopolkontrole, fällt überhaupt die Mehrzahl der Gründe weg, welche z. B. für das Tabakmonopol immer sich anführen lassen würden.

Den Brutto-Ertrag von Zuckerzoll und Zuckersteuer zusammen berechnet Gerstfeld, Beiträge zur Reichssteuerfrage 1879, Tab. 7, im Deutschen Reich mit 1.14; in Frankreich mit 4; in Oesterreich mit 1.27; in Rußland mit 0.49 *M.* auf den Kopf.

§ 15. Als die theoretisch beste Besteuerungsart wird von Kaufmann, Schäffle, Wolff u. A. die Fabrikatsteuer bezeichnet. Es sei dem Verfasser gegenwärtiger Zeilen zum Schlusse gestattet, ein Votum hier zum Abdruck zu bringen, welches er über diese Frage in gleichem Sinne bereits im Jahre 1869 an amtlicher Stelle abzugeben veranlaßt war:

„Der Zollverein besteuert die Rübe, welche zur Zuckerfabrikation verwendet wird. Er knüpft damit die Feststellung der Zuckersteuer an einen leicht zu kontrolirenden Akt beim ersten Beginn der Verarbeitung der Rüben zu Zucker, kann in Folge dessen von weiteren, für den Fabrikbetrieb lästigen Kontrolen so gut als absehen und giebt zugleich, indem er die Steuer schon auf das Rohmaterial legt, dieses also durch die Steuer vertheuert, einen Anstoß zu der möglichst sorgfältigen Ausnutzung des letzteren für die besteuerte Industrie, mit anderen Worten zu der möglichsten Vervollkommnung des technischen Betriebs.

„So viel die vereinsländische Rübenzuckerindustrie, namentlich in Folge des letzterwähnten Moments, aus dem dermaligen Besteuerungssystem für sich Nutzen zu ziehen

gewußt hat, so darf auf der anderen Seite doch nicht verkannt werden, daß dasselbe auch erhebliche Schattenseiten hat, welche um so schärfer hervortreten, je höher der Steuersatz gestellt wird.

„Schon jetzt beträgt in vielen Gegenden Deutschlands die Steuer so viel, als der Kaufpreis der Rübe ist. Der Fabrikant will schließlich sowohl den letzteren, als die Steuer in seinem Produkt ersetzt erhalten. Je höher aber die Steuer getrieben wird, um so mehr wird sie für den Fabrikanten maßgebend werden, werden andere, für die Volkswirthschaft im ganzen vielleicht wichtigere Rücksichten, welche ihren Ausdruck im Kaufpreis der Rübe finden, bei der Einrichtung des Fabrikbetriebs in den Hintergrund gedrängt.

„Beim Bau der Rübe wird in Folge dessen nicht sowohl auf große Ernten, als auf die Gewinnung zuckerreicher Rüben gesehen. Erstere aber kommen im Verhältniß billiger zu stehen und geben der Landwirthschaft an Blättern und Preßrückständen unverhältnißmäßig mehr zurück.

„Bei der Gewinnung des Zuckers aus der Rübe, deren Geldwerth, wie erwähnt, durch die Steuer verdoppelt worden ist, geht die ganze Tendenz dahin, möglichst allen Zuckergehalt auszuziehen, wobei die höheren Kosten des hierdurch bedingten Fabrikationsbetriebs nicht gescheut werden. Gewiß wäre es volkswirthschaftlich richtiger gerechnet, wenn nur so viel Zucker ausgezogen werden dürfte, als mit den relativ geringsten Kosten an Arbeitslöhnen, Kohlen, Maschinen u. s. w. bewirkt werden könnte, zumal die in den Rückständen verbleibenden Zuckerreste nicht verloren sind. Das dermalige Besteuerungssystem des Zollvereins gestattet es nicht, diesen Rücksichten die gebührende Rechnung zu tragen; es hindert ferner die Fabrikanten, mit dem Betrieb früher zu beginnen oder weiter fortzufahren, als so lange die Rüben gewisse Prozente Zucker polarisiren; es läßt die Massenarbeit in der Rübenzuckerindustrie nicht zur vollen Entwicklung gelangen.

„Daß endlich ein mit höheren Produktionskosten dargestellter Zucker auf dem Weltmarkt schwieriger sich Bahn brechen kann, als das Erzeugniß derjenigen Länder, in denen die Industrie nur mit dem natürlichen Preise der Rüben zu rechnen hat, leuchtet an sich schon ein, beweisen aber auch bis auf einen gewissen Grad die Ausfuhrziffern des Zollvereins, welche trotzdem, daß sie sich in den letzten Jahren auf 7—800,000 Ctr. Rohzucker [1]) gehoben haben, doch bis jetzt nur eben ungefähr den vierten Theil der Ausfuhren Frankreichs ausmachen, dessen Zuckerindustrie technisch von der vereinsländischen längst überholt ist. Vermag die Rübenzuckerindustrie des Zollvereins den einheimischen Bedarf zu befriedigen und steht an sich, von Seiten der vereinsländischen Produktivfaktore nichts entgegen, daß sie auch für den Absatz nach dem Vereinsauslande arbeite, so wäre es um so bedenklicher, wenn ihr dies durch die eigenthümliche Einrichtung des Besteuerungssystems noch erschwert würde, als sich gerade in der nächsten Zeit in Folge der Ereignisse zu Cuba für den Rübenzucker sehr günstige Aussichten zu eröffnen versprechen.

„Die Frage scheint daher so zu liegen, daß, wenn es überhaupt für angezeigt erachtet wird, aus dem Zuckerverbrauch eine höhere Steuer, als die seitherige, zu ziehen, dies ohne eine dauernde und mit jeder Vermehrung der Belastung immer empfindlicher werdene Benachtheiligung der Rübenzuckerindustrie wohl nur bei einer gleichzeitigen Aenderung im System der Besteuerung durchzuführen sein würde, wobei darauf Bedacht genommen werden müßte, die Steuer an einen Akt des Fabrikationsbetriebs zu knüpfen, welcher dem Uebergange des Zuckers in den Verbrauch möglichst nahe liegt.

„Von diesem Gesichtspunkt aus würde sich die Einführung einer Fabrikatsteuer

[1]) 1878/79 schon das Doppelte obiger Ziffer oder 1/3 der Produktion, 1880/81 weiter so viel, daß schon mehr als die Hälfte der Roheinnahme an Steuer als Ausfuhrvergütung wieder verausgabt werden mußte.

empfehlen, welche wirklich erst beim Austritt des Zuckers aus der Fabrik oder der Niederlage festgestellt und deren Kontrole analog der für die Salzsteuer angenommenen eingerichtet werden könnte. Die Einführung dieses Systems ist namentlich bedingt durch die Beschaffung von Hilfsmitteln, durch welche der wirkliche Zuckergehalt der die Fabrik verlassenden Erzeugnisse möglichst leicht, einfach und sicher konstatirt werden kann. Der hierfür in erster Linie in Frage kommende Polarisationsapparat ist jedoch praktisch wenig leicht zu handhaben und daher für den Steuererhebungsdienst vorerst außer Frage. So kann allerdings die sofortige Einführung der Fabrikatsteuer nicht empfohlen, es kann dieselbe aber vielleicht doch als die Steuer der Zukunft bezeichnet werden."

IX.

Specielle Steuerlehre. IV. Theil.

Verkehr- und Erbschaftsteuern.

Von

K. Fr. Schall.

Stein, F.W. II. S. 150—170; Wagner, F.W. II. S. 163, insbes. S. 439—454; Schäffle, Steuerpolitik: „das Gebühren- und Stempelwesen", S. 454—552.

I. Verkehrsteuern im Allgemeinen.

1. Begriff und Wesen.

§ 1. Mit besonderer Schärfe hat L. Stein die Verkehrsteuern als eine besondere Art von Abgaben anderen steuerartigen Abgaben und namentlich den Gebühren von Amtsverrichtungen gegenübergestellt. Freilich hat die Lehre von den Verkehrsteuern, als deren Schöpfer er anzusehen ist, eine eigenthümliche Wandlung unter seinen Händen erfahren, indem er in früheren Auflagen seiner Finanzwissenschaft den Verkehrsteuern die Besteuerung des durch einzelne Verkehrsacte vermittelten Gewinnes zuweist [1]), während er später [2]) zu dem Ergebniß gelangt ist, daß es geradezu unmöglich sei, die Verkehrsteuer jemals rationell zu begründen, weshalb alle Behandlung der Verkehrsteuern mit dem Satze beginnen müsse, daß dieselben an und für sich falsch seien [3]).

Wenn man das Wesen der Verkehrsteuern freilich ausschließlich in die Besteuerung des Gewinnes der einzelnen Erwerbsacte setzt, so scheint, wenn das Gesammtergebniß des aus einzelnen Erwerbsacten zusammengesetzten Wirthschaftsprocesses der Steuerpflichtigen im Ertrag oder Einkommen durch ein entwickeltes System von Ertrag- und Einkommensteuern bereits erfaßt ist, neben den letzteren kein Raum für die Verkehrsteuern übrig zu bleiben, und es wird sich daher vor Allem darum handeln, ob denn wirklich das Wesen der Verkehrsteuern als Steuern vom Gewinn einzelner Erwerbsacte richtig erfaßt ist.

Nach unserer Auffassung sind Verkehrsteuern Steuern vom Verkehre schlechtweg. Mit der modernen volkswirthschaftlichen Entwicklung, insbesondere den Fortschritten der Arbeitstheilung, hat das Verkehrsleben eine immer größere Ausdehnung und Bedeutung gewonnen. Je weiter in Folge fortschreitender Arbeitstheilung an die Stelle „der Eigen-

[1]) Stein, F.W. 1. Aufl. 1860 S. 412. — [2]) Ders. F.W. 4. Aufl. 1878 II. S. 152.

[3]) Vgl. hiergegen Wagner, F.W. II. S. 439 ff. unter strenger Festhaltung des Unterschieds von Gebühren und Verkehrsteuern; auch Schäffle tritt für die Berechtigung der Verkehrsteuern mit Entschiedenheit zum Zwecke der ergänzenden individualisirenden Belastung der Steuerkräfte ein. Er stellt sie als „Steuergebühren" mit den „Verwaltungsgebühren" unter die Gebühren überhaupt und rechnet sie mit den letzteren zu den indirecten Steuern.

gewinnung der Güter die verkehrsmäßige Gewinnung der Güter" (Wagner) tritt, und je weiter innerhalb der letzteren Production und Consumtion der Güter auseinandertreten, desto reicher entwickelt sich als Bindeglied zwischen den arbeitstheilig getrennten Einzelwirthschaften und zwischen Production und Consumtion der Verkehr. Immer mehr werden alle Vermögensbestandtheile mobilisirt, immer mehr löst sich der ganze wirthschaftliche Proceß in eine Reihe einzelner Verkehrsacte auf, durch welche die wirthschaftlichen Güter von Productionstufe zu Productionstufe, und vom Producenten auf den Consumenten übertragen werden. Dabei werden nicht nur bewegliche Sachgüter und Dienstleistungen angeboten und begehrt und kommen zum gegenseitigen Austausch. Der fortwährende Wechsel der Bedürfnisse veranlaßt ebenso auch zum häufigen Besitzwechsel von unbeweglichen Gütern, sei es für productive Zwecke oder zum unmittelbar eigenen Gebrauche. Und endlich ist der fortwährende Wechsel der Generationen eine stets wirksame Ursache des Vermögensverkehrs, bei welchem immer von Neuem wieder die herangewachsene Generation das Erbe der absterbenden übernimmt.

Während nun die Besitzsteuern das Vermögen des in einer Hand ruhenden Besitzes im Ganzen oder in seinen einzelnen Theilen zu treffen suchen, erfassen die Verkehrsteuern das Vermögen im Flusse des Vermögensverkehrs, sei es nun im Verlaufe des Productionsprocesses oder beim Besitzwechsel, beim Uebergang von einer Hand in die andere. Inwieweit die einzelnen Verkehrsacte zur Erzielung eines Jahresertrags oder zur Gewinnung eines Jahreseinkommens beitragen, läßt sich dabei auch nicht einmal annähernd ermitteln. Die Verkehrsteuern verzichten daher überhaupt auf die Bemessung der Steuer nach dem Ertrage oder Einkommen. Sie können ihr Maß nur in der Größe des Vermögens nach seiner concreten, wirklichen, individuellen Erscheinung bei dem gegebenen Verkehrsacte finden oder m. a. W. die Verkehrsteuern sind weder Ertrag- noch Einkommensteuern, sondern V e r m ö g e n s t e u e r n (nach der Bemessungsgrundlage) und zwar Steuern vom V e r k e h r mit Vermögensgegenständen oder Vermögenswerthen.

Die Verkehrsteuern in diesem w e i t e r e n e i g e n t l i c h e n S i n n e sind in der Hauptsache identisch mit den „Steuern auf Handlungen," welche J. G. Hoffmann[4]) den „Steuern auf dem Besitz" gegenübergestellt und indirecte Steuern[5]) genannt hat. In diesem weiteren Sinne umfassen die Verkehrsteuern mit Ausnahme der Personal- bez. Einkommensteuern und der Ertragsteuern, sowie der directen Aufwandsteuern in der That wohl alle übrigen steuerartigen Abgaben: die Zölle von ausländischen Producten sowohl, als auch die großen Production- und Circulationsteuern von einheimischen Erzeugnissen für den Massenverbrauch, aber auch die übrigen Steuern, welche vom Verkehre mit Vermögensgegenständen erhoben werden, sei es nun, daß letztere unbewegliche oder bewegliche Sachen seien, in Sachgütern oder werthvollen Dienstleistungen bestehen, zu Productions- oder Genußzwecken dienen, Gegenstand des Gebrauches oder Verbrauches seien[6]). Die n e u e r e F i n a n z - W i s s e n s c h a f t hat jedoch mit der Bezeichnung „Verkehrsteuern" einen e n g e r e n B e g r i f f verbunden, indem

[4]) Lehre von den Steuern. Berlin 1840. S. 71.

[5]) Letzteres wohl mit Unrecht, denn die Eintheilung der Steuern in directe und indirecte beruht auf einem ganz anderen Eintheilungsgrund, als diejenige in Besitz und Verkehr- oder Handlungsteuern. cfr. hierüber oben Aufwandsteuern, S. 285 ff. Die Identificirung dieser beiderlei Eintheilungsarten ist logisch unzulässig und kann nur Verwirrung erzeugen.

[6]) Es ist in seiner Art nicht so ganz inconsequent, wenn S c h ä f f l e in seiner Steuerpolitik in Anlehnung an die Hoffmann'sche Eintheilung der Steuern auch die „Verwaltungsgebühren" unter die indirecten Steuern (Steuern auf Handlungen) gerechnet hat, da Gebühren für Unterlassungen doch nur die seltene Ausnahme, z. B. bei Dispensation von gesetzlichen Verpflichtungen, bei Exemtionen u. s. w. bilden. Auch wir könnten die Gebühren als Abgaben vom Verkehre mit Behörden zu den Verkehrsteuern rechnen, — wenn sie nach unserer Auffassung überhaupt Steuern wären, was wir jedoch verneinen, da wir in den Gebühren als Steuerpräcipuen eine besondere, allen übrigen Steuern gegenüberzustellende Abgabenart erkannt haben. cfr. oben Gebühren, S. 82.

sie dieselben den Personal-, Einkommen- und Ertragsteuern oder den directen Steuern nach der herkömmlichen Auffassung einerseits und den regelmäßig wiederkehrenden großen Verbrauchsteuergruppen mit Einschluß der directen Aufwandsteuern andererseits als dritte coordinirte Steuergruppe an die Seite stellt. In diesem herkömmlichen engeren Sinne sind die Verkehrsteuern nunmehr auch Gegenstand der folgenden Darstellung [7]).

2. Stellung und Function der Verkehrsteuern im Steuersystem.

§ 2. Die Abgabengesetzgebung hat nicht selten das Gebührenwesen und die Verkehrsteuern in dem in § 1 bezeichneten engeren Sinne zugleich geordnet, so daß die Gebühren- und Stempelabgabentarife Gebühren und Verkehrsteuern in alphabetischer Reihenfolge unter einander vermengt enthalten. So sehr dieser Umstand eine saubere Trennung beider Abgabenarten thatsächlich erschwert, so leicht ist es doch, beiderlei Arten von Abgaben begrifflich auseinanderzuhalten.

Sind die Gebühren an gewisse Gegenleistungen der Staatsgewalt geknüpfte, in erster Linie mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen bemessene Abgaben (Steuerpräcipuen), und demgemäß als eine Art speciellen Entgelts für Verleihungen und Bewilligungen oder als Beitrag zu den Kosten der von Einzelnen speciell veranlaßten öffentlichen Functionen zu bezeichnen, so sind dagegen die Verkehrsteuern: Vermögensteuern in der Form von Auflagen auf den Verkehr mit Vermögensgegenständen [8]).

Die Stellung der Verkehrsteuern im Steuersystem ist denn auch mit diesem in ihrem Wesen begründeten Charakter in der Hauptsache gegeben. Indem sie das Vermögen in Momenten zur Steuer heranziehen, wo dasselbe im Verkehre „flüssig" geworden ist, erleichtern sie die Steuerzahlung, sind bei den großen Beträgen, welche bei fortschreitenden Culturvölkern in immer wachsenden Summen sich im Verkehre befinden, auch bei niedrigem Steuerfuß finanziell einträglich und geben daher der möglichsten Vertheilung des Steuerdruckes einen weiteren Spielraum. In allen diesen Beziehungen haben sie eine unverkennbare Familienähnlichkeit mit den sogen. indirecten Steuern, welche ja ebenfalls zu den Verkehrsteuern i. w. S. zu rechnen sind. Außerdem gestatten die Verkehrsteuern als Steuern vom Verkehr mit Vermögensgegenständen zugleich eine sehr vielseitige Verwendung. Sofern das diesen Steuern unterworfene Vermögen dem Erwerbe dient, wirken sie wie Erwerbsteuern; werden aber Verkehrsteuern auf Vermögensbestandtheile gelegt, welche der Consumtion und dem Genusse dienen, wirken sie wie Aufwandsteuern und sind von diesem Gesichtspuncte aus vorzugsweise zu beurtheilen.

In beiden Beziehungen, sowohl für die Erwerbs- als für die Aufwandsbesteuerung, bieten die Verkehrsteuern ein oft erwünschtes Mittel, etwaige Lücken zu ergänzen und die Besteuerung noch mehr, als es durch die gewöhnlichen Erwerb- und Aufwandsteuern möglich ist, der individuellen wirklichen Leistungsfähigkeit anzupassen [9]). Die Nachtheile der directen Steuern wurzeln in der Hauptsache darin, daß sie die Besteuerung verschiedener Elemente

[7]) In der Praxis hat sich ein fester Sprachgebrauch, der wissenschaftlich verwerthbar wäre, nicht gebildet. Am umfassendsten ist ohne Zweifel der Begriff der Accise, welcher aber von Hause aus auf die Steuern vom inneren Verkehr beschränkt wurde, so daß die Verkehrsteuern i. w. S. in Zölle und Accisen zerfallen würden. Thatsächlich haben aber die Accisegesetzgebungen nicht alle Steuern vom inneren Verkehr in ihr Bereich gezogen, sondern bald einen größeren, bald einen geringeren Theil derselben der Gebühren-, Sportel-, Taxen- oder Stempelgesetzgebung überwiesen, soweit nicht die finanziell wichtigeren Aufschlagsteuern, wie z. B. die Bier-, Branntweinsteuer u. a. m., zum Gegenstand besonderer Steuergesetze gemacht geworden sind.

[8]) Ueber die fließende Grenze zwischen beiderlei Arten von Abgaben und den oft kaum merkbaren thatsächlichen Uebergang zwischen Gebühren und Verkehrsteuern vgl. oben Gebühren, S. 83, 85, 91 ff., 99, 102, 105, 106, 110 Anm. 109 u. 111.

[9]) Vgl. hierüber die schönen Ausführungen Schäffles, Steuerpolit. S. 485 ff., aber auch Wagner a. a. O. passim.

von sehr ungleicher Erfaßbarkeit zur Aufgabe haben. Während z. B. das Berufseinkommen der Angestellten, namentlich der im öffentlichen Dienst Angestellten, leicht mit größter Genauigkeit erhoben werden kann, läßt sich schon bei der Grund- und Gebäudesteuer mit ihren Ertragskatastrirungen nur die ungefähre Höhe der Ertragsfähigkeit annähernd ermitteln, wogegen bei der Gewerbesteuer die Ertragsermittlung noch schwieriger wird, und bei dem Zinseinkommen, sowie dem Einkommen Nichtangestellter, der Aerzte, Künstler, Schriftsteller, die Fassion der Steuerpflichtigen zur ausschließlichen oder hauptsächlichsten Grundlage der Besteuerung wird. Hierzu kommt, daß die directe Besteuerung den „außerordentlichen, außerberuflichen, unregelmäßigen Erwerb", den Conjuncturen- und Speculationsgewinn, die plötzliche Bereicherung durch Schenkung und Erbschaft, den Glücksgewinn überhaupt nicht, und auch den regelmäßigen beruflichen Erwerb in der Hauptsache nur nach seinem durchschnittlichen mittleren Betrage erfassen und auf die Abweichungen des wirklichen Ertrags, welcher nach den Betriebssystemen, der Persönlichkeit des Unternehmers, den Verkehrs- und Absatzverhältnissen, dem Wechsel der Conjunctur, nach Ort und Zeit sehr veränderlich ist, keine Rücksicht nehmen kann. Die Folge davon ist, daß ein System bloßer directer Ertrag- oder Einkommensteuern das Problem vollständiger und gleichmäßiger Besteuerung auch bei vollkommenster Ausbildung doch nicht vollkommen lösen kann.

Dem gegenüber haben die Verkehrsteuern den Vorzug, daß sie die gleichmäßige steuerliche Erfassung des gesammten Vermögensverkehrs zulassen ohne die doch immer mit Ungleichheiten verknüpfte Trennung der Bevölkerung in verschiedene Berufsclassen; namentlich ermöglichen sie die Besteuerung auch derjenigen Verkehrsacte, welche zwar zur Erzielung von Erträgen oder Gewinnung eines Einkommens vorgenommen werden, aber von der Besteuerung des berufsmäßigen Erwerbs durch Ertrag- oder Einkommensteuern nicht getroffen werden, weil sie mehr nur zufällig sind und außerhalb des berufsmäßigen Erwerbs stattfinden. Die indirecten Aufwandsteuern auf der anderen Seite beschränken sich in der Hauptsache auf die Besteuerung des Verbrauchsvermögens; auch lassen sie die besondere individuelle Steuerkraft, welche capitalisirbare Ueberschüsse über den Bedarf für Consumtionszwecke anzusammeln gestattet, steuerfrei. Dem gegenüber gestatten die Verkehrsteuern, noch mehr als dies durch die directen Aufwandsteuern möglich ist, auch die Besteuerung des mit dem Volkswohlstande verhältnißmäßig immer mehr zunehmenden beweglichen Nutzvermögens, sowie der von den vermöglicheren Classen immer mehr begehrten Dienstleistungen zum Zwecke der Zerstreuung und Unterhaltung und außerdem noch die Besteuerung der von den Erwerbsteuern nicht genügend getroffenen und von den Aufwandsteuern ganz übergangenen Capitalansammlungen (Erbschaftsteuern).

Neben diesen Lichtseiten der Verkehrsteuern dürfen aber auch ihre weniger vortheilhaften Eigenschaften nicht übersehen werden. Da es doch sehr schwer möglich ist, den gesammten Vermögensverkehr gleichmäßig mit Verkehrsteuern zu erfassen, so bewirken sie gern eine einseitige Belastung einzelner Richtungen des Vermögensverkehrs, insbesondere eine einseitige Belastung des leichter erfaßbaren Immobiliarverkehrs. Sie begünstigen, wofern nicht durch entsprechende Gestaltung namentlich der Erbschaftsteuer Vorkehr getroffen wird, die steuerfähigsten Besitzer, jene ökonomisch gesättigten Existenzen, welche nichts kaufen, weil sie genug besitzen, und nichts verkaufen, weil sie stark genug sind, ihren Besitz Generationen hindurch festzuhalten. Sie lasten ferner schwerer auf der städtischen Bevölkerung mit ihrem entwickelteren Verkehre und mobilisirteren Besitze als auf dem flachen Lande mit der bäuerlichen in den arbeitstheiligen Tauschverkehr weniger einbezogenen Eigenwirthschaft. Sie ergreifen nicht bloß Verkehrsacte, bei welchen außerordentliche Gewinne eingeheimst werden, sondern auch solche, durch welche Verluste realisirt werden müssen, sie sind nicht nur von den Capitalansammlungen des Geizhalses, sondern auch von den

hinterlassenen Vermögenstrümmern des Verschwenders zu entrichten. Sie lasten in guten wie in schlimmen Zeiten mit gleicher Schwere auf dem Verkehre, ohne, wie die Ertragsteuern und Einkommensteuern, eine Rücksichtnahme auf die Vermögens-, Ertrags- und Einkommensverhältnisse der Steuerpflichtigen zu gestatten. Ueberdies sind die Wirkungen der Verkehrsteuern wegen der Ueberwälzungsverhältnisse nicht zu übersehen, vielfach muß sogar angenommen werden, daß sie von der beim Verkehrsacte betheiligten stärkeren Partie auf die schwächere überwälzt werden. Für die Erwerbsbesteuerung verdienen daher die directen Erwerbsteuern im großen Ganzen den Vorzug.

Aus Vorstehendem ergeben sich unmittelbar auch die Forderungen, welche an eine vernünftige Gestaltung des Verkehrsteuerwesens zu stellen sind. Auf der einen Seite soll zwar das Verkehrsteuersystem eine einseitige Belastung einzelner Stände und Berufsarten möglichst vermeiden und sich daher auf den gesammten Vermögensverkehr, sowohl den mit unbeweglichen als mit beweglichen Sachen und mit werthvollen Dienstleistungen, thunlichst gleichmäßig vertheilen. Auf der anderen Seite ist jedoch bei der Auswahl der Steuerobjecte darauf Rücksicht zu nehmen, daß die darauf gelegte Verkehrsteuer weder mit bestehenden Erwerb- noch mit bestehenden Verbrauchsteuern ohne besondere Gründe concurrire und somit als Doppelbesteuerung wirke. Es werden daher namentlich solche Verkehrsteuern zu wählen sein, welche je nach den gegebenen Verhältnissen als nothwendige Ergänzungen und Ersatzmittel des gesammten übrigen Steuersystems sich darstellen und geeignet sind, etwaige Lücken darin zweckmäßig auszufüllen, oder eine individualisirende Erfassung der qualificirten Steuerkräfte in höherem Grade zu ermöglichen.

3. Erhebung der Verkehrsteuern.

§ 3. Wie bei den Gebühren, so erfolgt auch bei den eigentlichen Verkehrsteuern die Erhebung theils durch directe Einziehung, theils durch Verwendung vorgeschriebener öffentlicher Werthstempel seitens des Gebührenpflichtigen. Bei der Erhebung in Stempelform erscheint die Steuerpflicht an Urkunden, insbes. an Urkunden über Rechtsgeschäfte gebunden, durch welche der Verkehr mit Vermögenswerthen seine rechtsgiltige Form und Gestaltung erhält; die Erhebung von Stempelabgaben vom Verkehre setzt daher Bestimmungen voraus, durch welche schriftliche Urkunden für Rechtsgeschäfte entweder unbedingt oder für den Fall der Vorlage an Behörden vorgeschrieben, oder durch welche urkundliche Rechtsgeschäfte wenigstens im Streitfalle und vor Gericht begünstigt werden[10]).

Die directe Form der Erhebung von Verkehrsteuern ist nur in den Fällen möglich, wo der Verkehr der Oeffentlichkeit, der Reclame, bedarf, also ohne Schwierigkeit controlirt werden kann, oder an wenigen leicht zu überwachenden Puncten centralisirt ist, wofern nicht etwa eine Mitwirkung der Behörden, sei es in Form einer Cognition beim Abschluß der Rechtsgeschäfte oder in Form des Eintrags derselben in hierzu bestimmte öffentliche Bücher und Register, vorgeschrieben ist[11]). Zu den direct eingezogenen Verkehrsteuern gehören die Accisen, sowie die unter den direct eingezogenen Sporteln, Gebühren, Enregistrement ꝛc. begriffenen Verkehrsteuern.

Die directe Einziehung hat den Vorzug größerer Sicherung des Eingangs der Steuern, wogegen der Stempel eine wesentliche Erleichterung für die Behörden in sich schließt, indem er die Mühe der Berechnung der Steuer und theilweise auch der Einziehung auf das Publicum überwälzt. Der Vereinfachung des Cassen-, Rechnungs- und Buchungswesens steht aber die größere Belästigung des abgabepflichtigen Publicums gegenüber, insofern dasselbe

---

[10]) Vgl. hierüber oben Gebühren, S. 102.

[11]) Ueber die Mittel zur Sicherung sowohl der in Stempelform erhobenen als der direct eingezogenen Gebühren von Rechtsgeschäften ibid.

für unterlassene Stempelverwendung oder Irrthümer in der Verwendung verantwortlich zu machen ist. — Für die Masse der kleinen Geschäfte des täglichen Mobiliarverkehrs — wie Quittungen, Wechsel, Börsenschlüsse ꝛc. — welche sich der amtlichen Ueberwachung für gewöhnlich entziehen und nur ausnahmsweise vor Gericht anhängig werden, ist die Steuererhebung in Stempelform unvermeidlich, da im anderen Fall die Anmeldung vor Behörden zum Zwecke der directen Steuererhebung unerträglich für den Verkehr werden müßte [12]).

Bei der directen Einziehung der Verkehrsteuern bildet die Bemessung der Steuer nach dem Vermögenswerthe, über welchen durch den Verkehrsact verfügt wird, die Regel, sei es nun, daß die Steuer nach Procenten des Werths zu berechnen ist oder nach Werthsclassen.

Bei den Stempelabgaben von Urkunden finden sich nicht selten mit Anlehnung an die Bemessung gewisser Gebühren für Amtsverrichtungen (s. o. Gebühren, S. 84) erhobene Dimensionstempel. In fixen Sätzen wird die Verkehrsteuer erhoben, wo ein Object nicht auf Geld geschätzt oder steuerlich nach dem Werth beurtheilt werden kann, oder wo bei geringfügigen Objecten die Werthbemessung unverhältnißmäßig kleine Steuerbeträge ergeben würde, wie z. B. bei Quittungen.

4. Die Verkehrsteuergesetzgebung.

§ 4. Die eigenthümlichen Vorzüge der Verkehrsteuern, insbesondere ihre vielseitige Verwendbarkeit als Surrogat der Erwerbs- wie der Aufwandsbesteuerung, haben zum Theil zu einer bedeutenden Entwicklung der Verkehrsteuern geführt, am meisten da, wo in volkswirthschaftlich vorgeschrittenen Ländern mit bedeutend entwickeltem Verkehr ein ungenügender Zustand der directen Besteuerung eine Correctur durch Verkehrsteuern besonders wünschenswerth erscheinen lassen mochte.

Bei der herkömmlichen Vermengung der Verkehrsteuern mit den eigentlichen Gebühren ist eine zuverlässige Ausscheidung der Verkehrsteuererträgnisse unmöglich. Vergleichende Uebersichten lassen sich daher nur für beide Gebiete zusammen geben [13]).

[12]) Ueber Einziehung der Verkehrsteuern durch „Registrirung“ der steuerpflichtigen Verkehrsacte oder durch Bestempelung seitens der Gebührenpflichtigen selbst („Selbstformalisirung“) s. auch Schäffle, St.Polit. S. 460—465.

[13]) Es betrugen in den Ländern	In Mill.	1. Gebühren u. Verkehrsteuern.	2. Directe Steuern.	3. Indirecte Steuern und Zölle.	4. Zusammen Sp. 1—3.	5. Sp. 1 in Procenten v. Sp. 4.	Je für das Jahr
Frankreich	Fr.	638	391.7	1371.3	24.01	26.5	1880
England	Lstr.	11.5	12	44.6	68.1	16.9	1879/80
Oesterreich . . .	fl.	71.2	91.2	177.5	399.9	20.9	1880
Rußland	Rubel	36.8	133.4	344.3	514.5	7	„
Italien	Fr.	152.9	360.9	447.5	961.3	15.9	„
Belgien	Fr.	54.7	44.1	50.8	149.6	36.5	„
Holland	fl.	22.4	24.4	43.4	90.2	24.8	„

In Deutschland werden erhoben in den Ländern	An Gebühren u. Verkehrsteuern.	Hierunter:	Je für das Jahr
	Mill. M.		
Preußen	72	Stempelsteuer, Erbschaftsteuer, Gerichtskosten und Strafen	1880/81
Baiern	19.3	Taxen und Strafen, Erbschaftsteuer	desgl.
Württemberg . . .	3.8	Accise und Sporteln incl. Erbschaftsteuer	1881/82
Baden	5.5	Liegenschafts-, Schenkungs- und Erbschaftsaccise, Stempel, Sporteln, Strafen, Forst- und Gerichtsgefälle	1881
Elsaß-Lothringen .	7.9	Stempel und Enregistrement	1880/81

Belgien, Frankreich, Holland, Oesterreich, in zweiter Linie auch England und Italien haben dem Verkehrsteuerwesen eine große Entwicklung gegeben. In Deutschland stand die theoretische Vorliebe für directe Steuern und vielleicht noch in höherem Grade die Ungleichartigkeit der Rechtsgestaltung und der Verwaltung einer finanziell ergiebigeren Ausbeutung der Verkehrsteuern im Wege. Das Reich hat von Verkehrsteuern den Spielkartenstempel [14]), die Wechselstempelsteuer [15]) und zuletzt noch die Stempelabgaben von Actien, Renten und Schuldverschreibungen, von Schlußnoten und Rechnungen und von Lotterieloosen [16]) für sich in Anspruch genommen. Einer weiteren Ausdehnung von Reichsverkehrsteuern stellt die Ungleichartigkeit der Behördenorganisation, der Verwaltungseinrichtungen und der Gesetzgebung über die Erwerbsteuern in den Gliederstaaten, mit welchen die Verkehrsteuern concurriren, erhebliche Hindernisse entgegen. So lange die directe Erwerbsbesteuerung der Gesetzgebung der Gliederstaaten überlassen ist, so lange muß auch die Verkehrsteuergesetzgebung zur Ausfüllung von Lücken und zur Ergänzung der particularen directen Steuern den Gliederstaaten in der Hauptsache vorbehalten bleiben. Es darf daher angenommen werden, daß die Verkehrsteuergesetzgebung des Reichs für längere Zeit zum Abschluß gekommen sein wird, und daß sich die Steuergesetzgebung des Reichs der fruchtbareren Aufgabe einer besseren Bebauung des dem Reiche mehr oder weniger ausschließlich vorbehaltenen Feldes der indirecten Steuern zuwenden wird. — Entsprechend der verschiedenen Gestaltung der directen Erwerbsteuern zeigt auch das Verkehrsteuerwesen in den Einzelstaaten eine große Mannigfaltigkeit. Abgesehen von den Erbschaftsteuern, welche wenigstens in den größeren Gliederstaaten eine ziemlich übereinstimmende Gestaltung als direct erhobene Verkehrsteuern gefunden haben, erheben die norddeutschen Staaten, insbesondere Preußen [17]) und Sachsen [18]), Verkehrsteuern in der Form von Stempelabgaben für privatschriftliche Urkunden über Rechtsgeschäfte. In Preußen gehört überdies auch noch das Lotto zu der Gruppe der Verkehrsteuern. In Sachsen tritt die Stempelpflicht nur in dem Falle ein, wenn die stempelpflichtige Urkunde einem Gericht, einer anderen öffentlichen Behörde oder einem Notar vorgelegt wird, wodurch die Stempelsteuer als eine Art Surrogat des Eingabestempels wieder gebührenartigen Charakter annimmt. Fast ausschließlich direct eingezogene Verkehrsteuern kommen in Baiern, Württemberg und Baden zur Erhebung, in den beiden letztgenannten Staaten vorzugsweise unter dem Namen Accise, in allen mit vorzugsweiser Belastung des Immobiliarvermögens. In Baden gehört hierher die Liegenschaftsaccise [19]). Die Erhebung von Verkehrsteuern vom beweglichen Vermögen ist in der Hauptsache auf den Uebergang solchen Vermögens durch Erbschaft und Schenkung beschränkt [20]). Zwar fehlt es in Baden nicht an Abgaben, durch welche neben der Accise der gesammte Vermögensverkehr erfaßt wird, soweit er in Verträgen oder Rechtsgeschäften zur greifbaren Erscheinung gelangt. Aber es werden hiervon keine eigentlichen Verkehrsteuern, sondern nur Gebühren (Rechtspolizeigebühren) [21]) für die Mitwirkung von Beamten der freiwilligen Gerichtsbarkeit bei Abfassung schriftlicher Vertragsurkunden in mäßigen, festen, wenn auch nach dem Werth des Gegenstandes abgestuften Sätzen erhoben [22]). In Württemberg beschränkte sich die den Verkehrsteuern angehörige Accise [23]) in der Hauptsache auf die Accise von Kauf- und Tauschverträgen über Liegenschaften, das Ausspielen von Waaren durch Lotterieen, und endlich die Darbietung von Schaustellungen. Neuerdings ist die früher unter den Sporteln begriffene Erbschaft- und Vermächtnißsportel zu einer besonderen Erbschaft- und Schenkungsteuer [24]) ausgestaltet worden, während in der Absicht, gewisse Lücken und Mängel der übrigen Besteuerung auszufüllen und zu ergänzen, dem Sporteltarif [25]) einige ausgesprochene Verkehrsteuern bei der Erwerbung von liegen-

---

[14]) Reichsgesetz vom 3. Juli 1878. — [15]) Reichsgesetze vom 10. Juni 1869 und 4. Juni 1879.

[16]) Reichsgesetz vom 1. Juli 1881.

[17]) Gesetze vom 7. März 1822, 7. Aug. 1867, 30. Mai 1873, 22. Juni 1875, 27. Juni 1875; Erbschaftsteuer, Gesetz vom 30. Mai 1873.

[18]) Urkundenstempel, Gesetz vom 13. Novbr. 1876; Erbschaftsteuer, Gesetz vom gleichen Datum.

[19]) Amtliche Zusammenstellung der Gesetze und Vollzugsvorschriften, V.O. des F.M. vom 18. Mai 1855; die Staatsteuergesetzgebung des Großherzogthums Baden 1878, S. 218.

[20]) Acciseordnung v. 4. Januar 1812, Ges. v. 30. Juni 1862, Ges. v. 30. März 1850, Finanz-Ges. v. 18. März 1880.

[21]) Gesetze vom 20. Aug. 1864, bezw. 21. Juni 1874, Art. 1 und Titel III; vgl. auch oben Gebühren, S. 102, insbesondere Anm. 83.

[22]) Beispiel: Schuldanerkenntnisse, nach dem Werth des Gegenstandes v. Stück: bis 2000 M.: 2 M., 2000—4000 M.: 3,50 M., 4000—8000 M.: 5 M., 8000—16,000 M.: 7 M., über 16,000 M.: 9 M.

[23]) Gesetze vom 18. Juli 1824 und 18. September 1852, ersteres mit der bemerkenswerthen Definition: „Die Accise ist eine Auflage auf den inneren Verkehr bestimmter im Gesetz bezeichneter Gegenstände."

[24]) Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz vom 24. März 1881.

[25]) Sportelgesetz vom 24. März 1881, Tarif Nr. 23, 31, 49. Vorgeschlagen waren zur weiteren Besteuerung des Mobiliarvermögens, außer durch die Sportel von Feuerversicherungsverträgen, eine Sportel für öffentliche Versteigerungen beweglicher Gegenstände und eine solche von Vorträgen und Aufführungen, letztere zur Ergänzung der Accise von Schaustellungen. cfr. hierüber auch K. Zeyer und K. Schicker, das allgemeine Sportelgesetz v. 24. März 1881, Stuttgart 1881, mit bemerkenswerther Einleitung.

schaftlichem Vermögen durch Zwangsenteignung, ferner von Feuerversicherungsverträgen und von Gesellschaftsverträgen eingefügt wurden. Am weitesten geht in der steuerlichen Erfassung des Vermögensverkehrs Baiern [26]), welches den gesammten Verkehr mit Immobilien ohne Ausnahme mit Verkehrsteuern belastet hat, indem es alle Verträge über unbewegliche Gegenstände der ordentlichen Liegenschaftsgebühr und alle übrigen Besitzveränderungen — selbst diejenigen für den Todesfall, letztere eventuell neben der Erbschaftsteuer — der Besitzveränderungsgebühr unterworfen hat, während juristische Personen und Personengemeinschaften jeder Art nach dem Vorgange der österreichischen und französischen Gesetzgebung von dem vom Besitzwechsel ausgeschlossen gebliebenen Theil ihres Immobiliarbesitzes ein je von 20 zu 20 Jahren anfallendes Gebührenäquivalent zu entrichten haben. Aber nicht nur in der Besteuerung des Immobiliarverkehrs ist Baiern weiter gegangen als Baden und Württemberg, es hat auch das gesammte Mobiliarvermögen ausgesprochenen Verkehrsteuern unterworfen durch Erhebung meist procentualer Abgaben von Verträgen und Rechtsgeschäften jeder Art in der Form von Gebühren für die Urkunden und Ausfertigungen der Notare und durch Erhebung besonders normirter Gebühren, wo die Mitwirkung der Notare für Ausfertigung von Urkunden keinen Raum findet, wie bei öffentlichen Versteigerungen, Quittungen, bei Lebens- und Feuerversicherungsverträgen und bei Lombarddarlehen [27]). Die Gebühren für Lombarddarlehen, für Quittungen und für auswärtige Loose werden in Form von Stempelabgaben erhoben, die übrigen Gebühren werden direct eingezogen, diejenigen für Rechtsgeschäfte durch die hierbei mitwirkenden Notare unter Aufsicht der Finanzbehörden. In Frankreich [28]) unterliegen die einzelnen Acte des Vermögensverkehrs, soweit sie durch Rechtsgeschäfte ihre bestimmte Form und Gestaltung erhalten, theils Stempelabgaben von den hierüber aufgenommenen Urkunden, theils direct aus Anlaß der Einregistrirung der einzelnen Rechtsgeschäfte, in die hierfür vorgeschriebenen Bücher erhobenen Abgaben von den steuerpflichtigen Acten selbst. Beiderlei Abgaben, die Stempelgebühr für die Urkunde und die Enregistrementsgebühr für den steuerpflichtigen Verkehrsact, werden cumulativ erhoben. Der Stempel richtet sich nach der Größe des zu der Urkunde verwendeten Papiers (Dimensionstempel), die Enregistrementsgebühr wird meist nach Procenten des Werths, über welchen durch den Act verfügt wird, erhoben und nur in hierzu nicht geeigneten Fällen, wie z. B. bei Adoptionsverträgen, Ehestiftungen, Compromissen, Lehrverträgen, Zeugnissen, Vollmachten 2c., in fixen Sätzen. Bei Actien, Obligationen von Gemeinden, öffentlichen Anstalten, Pfandbriefen, ausländischen Staatspapieren tritt an die Stelle des Dimensionstempels und der Enregistrementsgebühr ein beides ersetzender Werthstempel. Zur Sicherung der direct erhobenen Enregistrementsgebühr dient die mit civilrechtlichen [29]) und Strafnachtheilen ausgestattete rechtspolizeiliche Vorschrift, daß die von Beamten-, Gerichts- oder Verwaltungsbehörden aufgenommenen Urkunden, ebenso Privatacte, sowohl schriftliche als mündliche, durch welche Eigenthum, Nutzung oder Genuß von Liegenschaften übertragen wird, unbedingt, sonstige Privatacte wenigstens dann in gewissen öffentlichen Registern eingetragen werden müssen, wenn von ihnen vor Gericht oder Verwaltungsbehörden oder in öffentlichen Urkunden Gebrauch gemacht werden soll. Stempelabgaben und Registergebühren erstrecken sich in Frankreich auch auf die Vermögensübertragungen von Todes wegen. Ihre Ergänzung finden die Veränderungsgebühren durch die Taxen, welche für die Güter der todten Hand (der Departements, Gemeinden, Institute, Körperschaften, Actiengesellschaften 2c.), welche nie der Vererbung und selten der Veräußerung unterliegen, zu entrichten sind [30]). Abgesehen von den Abgaben von Rechtsgeschäften sind zu den Verkehrsteuern zu rechnen: der Verbrauchsstempel von Journalen und Zeitungen, Affichen und Ankündigungen aller Art [31]) und die Abgaben von Spielkarten [32]), ferner die Abgaben vom Transportverkehr für öffentliches Fuhrwerk [33]), für innere Schifffahrt [34]), die Fähren- und Ueberfuhr-, Brücken- und Wegegelder [35]), und endlich der Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets und auf den Frachtverkehr. In Oesterreich [36]) bietet die Verkehrsteuergesetzgebung bei mancher Abweichung im Einzelnen, im Ganzen doch viele Aehnlichkeit mit derjenigen Frankreichs. Verkehrsteuern unterliegen hier alle Rechtsgeschäfte über unbewegliche Sachen unbedingt, Rechtsgeschäfte über bewegliche Sachen dann, wenn eine Urkunde darüber zu dem Zwecke ausgefertigt wird, um gegen den Aussteller oder Vollmachtgeber zum Beweise zu dienen, ferner alle Vermögensübertragungen auf den Todesfall. Auch in Oesterreich wird von den wichtigeren Rechtsgeschäften neben einer nach der Bogenzahl bemessenen Stempelabgabe von der Urkunde noch eine direct eingezogene, nach dem Werth des Gegenstandes bemessene Gebühr vom Rechtsgeschäft selbst erhoben. Aber der Urkundenstempel beschränkt sich in Oesterreich nicht bloß auf die

[26]) Gesetz über das Gebührenwesen vom 18. August 1879.

[27]) Die Gebühren für Werthpapiere und für Ausspielungen in Lotterieen sind in Folge der Reichsbörsensteuer in Wegfall gekommen.

[28]) v. Hock, Fin. Frankreichs, S. 177 ff. u. 193 ff.; detaillirte Quellennachweise Wagner, F.W. II. S. 33 f. 25%ige Zuschläge zu den alten Registergebühren durch die Gesetze v. 23. Aug. 1871 und 30. Decbr. 1873, 20%iger Zuschlag zu dem Stempel durch Gesetz v. 22. Aug. 1871. cfr. Schäffle, St.Polit. S. 469.

[29]) Vgl. hierüber Gebühren, § 16, S. 102.

[30]) v. Hock, Fin. Frankr. S. 158. — [31]) Ibid. S. 193. — [32]) Ibid. S. 407. — [33]) Ibid. S. 410. — [34]) Ibid. S. 424. — [35]) Ibid. S. 428.

[36]) Gebührengesetz v. 9. Febr. 1850, Gesetz über den Verbrauchstempel v. 6. Sept. 1850.

Urkunden über Rechtsgeschäfte; er erfaßt außerdem auch die weder als Rechtsurkunde noch als amtliche Ausfertigung zu betrachtenden Privatschriften, wie privatschriftliche Zeugnisse über Eigenschaften oder thatsächliche Umstände, namentlich aber auch Bücher, welche über einen Handels- oder anderen Gewerbsbetrieb geführt werden. Auch in Oesterreich dient zur Sicherung der direct eingezogenen Gebühren die mit civilrechtlichen und Strafnachtheilen ausgestattete Vorschrift der Anmeldung der steuerpflichtigen Acte bei der Steuerbehörde, doch mit dem Unterschied, daß die Anmeldepflicht in erster Linie den öffentlichen Behörden, bei welchen das Geschäft vorgenommen wird, beziehungsweise den Notaren, Advocaten, öffentlichen Agenten oder Sachverwaltern, unter deren Mitwirkung das Geschäft abgeschlossen wird, obliegt und erst in zweiter Linie den Parteien. Das Gebührenäquivalent, welches Personen und Personengemeinschaften, Gemeinden, Kirchen &c. als Ersatz der dem Staate bei ihnen entgehenden Veränderungsgebühren zu entrichten haben, erfaßt in Oesterreich nicht nur das unbewegliche Vermögen, sondern theilweise auch das bewegliche. Außer dem Stempel und den Gebühren von Rechtsgeschäften, welche hier wie in Frankreich zum Theil auch die eigentlichen Gebühren für Amtsverrichtungen in sich begreifen (s. oben S. 94), sind in Oesterreich noch zu den Verkehrsteuern zu rechnen, wohl ebenfalls im Wesentlichen nach französischem Muster, der Verbrauchstempel von Karten, Kalendern, ausländischen Zeitungen, sowie das Lotto[37]).

England[38]), wohin die Stempelabgaben von Holland kamen, erhebt in dieser Form Verkehrsteuern von Contracten und Urkunden, die Testamentsteuer, Erbsteuer, den Quittungstempel, Wechselstempel, ferner von Assecuranzen, von Banknoten, von Spielkarten, von Frachtbriefen, von patentirten Heilmitteln &c. Auch die unter der Accise begriffene Abgabe von Eisenbahnfahrbillets ist hierher zu rechnen.

Belgien und Italien sind wie bei den Gebühren für Amtsverrichtungen, so auch bei den eigentlichen Verkehrsteuern im Wesentlichen dem französischen Steuervorbild gefolgt.

II. System der Verkehrsteuern.

§ 5. Hat man die Stempelabgaben, die Accisen, Registergebühren als verschiedene Erhebungsformen für die eigentlichen Gebühren, wie für die Verkehrsteuern erkannt[39]), so ergiebt sich, daß die Eintheilung der Verkehrsteuern nach der Form ihrer Erhebung für das System der Verkehrsteuern nicht zu verwerthen ist und, da für mehrere Verkehrsteuerarten verschiedene Erhebungsformen denkbar sind und vorkommen[40]), zu zwecklosen Wiederholungen führen müßte. Insoweit der besteuerte Vermögensverkehr durch Rechtsgeschäfte seine bestimmte Form und Gestaltung erhält, könnte man an eine Eintheilung der Verkehrsteuern nach der Art und Form jener Rechtsgeschäfte denken. Allein nicht alle Verkehrsteuern[41]) knüpfen sich an Rechtsgeschäfte. Die juristisch-logische Ausbildung des Gebührensystems ist nur ausreichend für diejenigen Verkehrsteuern, welche in der Form von Abgaben oder Stempeln von Rechtsgeschäften erhoben werden, sie erschwert die finanzwissenschaftlich und nationalökonomisch richtige Begründung und Begrenzung des Verkehrsteuerwesens, indem sie über die bloß äußerliche Form des Vermögensverkehrs nicht hinauskommt und führt überdies zu jener des inneren Zusammenhangs entbehrenden Zersplitterung der Verkehrsteuern, welche wir an den verschiedenen Stempeltarifen kennen, und welche bislang das wissenschaftliche Verständniß des Verkehrsteuerwesens so überaus erschwert hat. Tiefer würde man schon in das Wesen der Sache eindringen, wenn man die Systematik der Verkehrsteuern an ihre verschiedenen Aufgaben anknüpfen wollte, je nachdem sie in der Besteuerung einzelner Erwerbsacte, insbesondere des außerordentlichen, außerberuflichen, unregelmäßigen Erwerbs, in derjenigen des Conjuncturen- und Speculationsgewinns, oder in der Besteuerung der plötzlichen Bereicherung durch Anfall und Glücksgewinn gefunden werden will[42]). Aber auch eine Eintheilung der Verkehrsteuern nach diesen Gesichtspuncten stößt auf

---

37) Auch die „Mauthen", Ertrag pro 1880: 2,508,000 fl., sind ohne Zweifel hierher zu rechnen.

38) Vocke, Geschichte d. St. d. brit. Reichs, S. 214 f.

39) Vgl. Gebühren § 8 und oben § 3.

40) Steuern vom Liegenschaftsverkehr in England in Stempelform, in Süddeutschland in Form direct erhobener Accisen, in Frankreich in Form von Stempelabgaben und Registergebühren.

41) Z. B. Spielkartenstempel, Stempel von Zeitungen, Kalendern, patentirten Heilmitteln u. dgl.

42) Wagner, F.W. II. S. 439 ff. u. S. 455 ff. und theilweise auch Schäffle, St.Polit.

unüberwindliche Schwierigkeiten, da sie nicht das ganze Gebiet der Verkehrsteuern in sich zu begreifen vermöchte[43]) und da die angegebenen Gesichtspuncte unter Anderem ohne Zweifel auch oder vielleicht sogar vorwiegend zu den Motiven einzelner Verkehrsteuern gehören, jedoch meist doch nicht in der Weise, daß jene bei einzelnen Erwerbsacten vorausgesetzten Erträge und Ertragewinne nach der Annahme der betreffenden Steuergesetze in jedem einzelnen Falle immer auch wirklich vorhanden sein müßten.

Unter diesen Umständen wird es sich empfehlen, das System der Verkehrsteuern theils an die verschiedenen Arten des Verkehrs, theils an die verschiedenen Arten der Vermögensbestandtheile anzuknüpfen, welche in den Verkehr gelangen, und es liegt dies wohl auch ganz in der Consequenz einer Auffassung, für welche die Verkehrsteuern eben nur als Steuern vom Verkehr mit Vermögenswerthen in Betracht kommen. Je nachdem die Ursache des Vermögensverkehrs in der arbeitstheiligen Güterhervorbringung oder in dem Wechsel der Generationen liegt, ergeben sich als Hauptarten des Verkehrs der Tauschverkehr unter Lebenden auf der einen und der Verkehr von Todes wegen auf der anderen Seite, während sich bei den Verkehrsgütern, je nachdem sie zu den unbeweglichen oder beweglichen Sachen oder zu den sogen. Dienstleistungen gehören, hieraus durchgreifende Unterscheidungsmerkmale ergeben[44]).

Den Steuern vom Verkehre unter Lebenden und vom Verkehre von Todes wegen reiht sich sodann schließlich als eine eigenthümliche Erscheinung der consequenten Ausbildung des Verkehrsteuerwesens das sogen. Gebührenäquivalent (Taxen auf die Güter der todten Hand genannt in Frankreich) an, welches von juristischen Personen und Personengemeinschaften zwar als directe Besitzsteuer erhoben wird, aber doch nur eben als „Aequivalent" oder Ersatzsteuer (Ausgleichungsabgabe) für den von den wichtigsten Verkehrsteuern, insbesondere von den Immobiliarverkehrsteuern und den Erbschaftsteuern der Regel nach nicht getroffenen Besitz dieser besonderen Vermögensubjecte an beweglichem und namentlich an unbeweglichem Vermögen vollkommen zu begreifen ist.

I. Steuern vom Verkehr unter Lebenden.

1. Immobiliarverkehrsteuern.

§ 6. Zu den Immobiliarverkehrsteuern gehören alle Abgaben von Besitz- und Eigenthumsveränderungen in Beziehung auf Liegenschaften oder solchen gleichgeachteten Rechten, wie Grundgefällen, ewigen Renten und Realgerechtigkeiten. Als steuerpflichtig erscheinen meist Liegenschaftsveränderungen in Folge lästiger Verträge durch Kauf oder Tausch, bez. Hingabe an Zahlungsstatt. Mehr oder weniger regelmäßig werden aber auch die übrigen Liegenschaftsveränderungen mit der Verkehrsteuer belegt, in den Fällen der gerichtlichen Zusprechung (Adjudication) und der Zwangsenteignung (Expropriation), ferner in Folge von Ehe- und Erbverträgen, Heirathgutsbestellungen, Erbabfertigungsverträgen, Vermögensübergaben, Schenkungen und Stiftungen unter Lebenden. Wird die Mutationsabgabe von Liegenschaften ausgedehnt auch auf die Besitzveränderungen in

[43]) Z. B. Verkehrsteuern von manchen Gebrauchsgegenständen, wie wiederum Spielkarten u. s. w., vgl. Anm. 3; aber auch Stempelabgaben von Wechseln, Checks, Anweisungen, Pachtverträgen ꝛc. ꝛc. lassen sich doch nur schwer als Besteuerung außerordentlichen Erwerbs ꝛc. darstellen.

[44]) Aehnlich v. Scheel, Erbschaftsteuern, Jena 1877, S. 19, nur daß wir noch den Verkehr mit Dienstleistungen einfügen.

Wo der Verkehr weder Sachen noch Dienstleistungen, überhaupt keine wirthschaftlichen Güter betrifft, sondern zum bloßen Gedankenaustausch wird, da hört nach unserer Auffassung, selbst wenn der Gedankenaustausch zur Willensäußerung wird und in rechtsverbindlichen Formen erfolgen sollte, wie z. B. bei Vollmachten, Aufträgen ꝛc., die vernünftige Möglichkeit einer Besteuerung auf — Gedanken sind zollfrei! — obwohl die thatsächliche Steuergesetzgebung namentlich über den Urkundenstempel nicht immer diese Grenze strenge eingehalten hat.

Folge von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkung für den Todesfall, sowie auf die Succession in Lehen, Familienfideicommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter, so concurrirt die Mutationsabgabe mit der Erbschaftsteuer, wobei zweierlei möglich ist, entweder daß sie die Erbschaftsteuer von Liegenschaften ersetzt, oder daß sie neben der Erbschaftsteuer zur Erhebung gelangt.

Gegen die Mutationsabgabe von Liegenschaften wird geltend gemacht: daß sie den einseitigen Druck der directen Steuern auf den Grundbesitz vermehre; daß sie auf die schwächere, bei der Veränderung betheiligte, also weniger leistungsfähige Partei abgewälzt werde; daß sie sehr ungleich treffe, indem die wohlhabendsten Leute den Immobiliarbesitz am wenigsten wechseln; und daß sie den Uebergang des Bodens in die wirthschaftlich tüchtigsten Hände erschwere[45]).

So wenig die relative Bedeutung dieser Einwendungen zu bestreiten ist, so schwer wird es auf der anderen Seite doch fallen, dieselben für die Forderung einer gänzlichen Beseitigung dieser Abgaben zu verwerthen. Der Vorwurf der Vermehrung des einseitigen Druckes der directen Steuern auf den Grundbesitz weist doch eigentlich mehr theils auf eine Reform der directen Steuern zur Beseitigung dieses einseitigen Druckes hin in der Richtung einer gleichmäßigeren Belastung auch des gewerblichen Einkommens, sowie des Einkommens aus Capitalvermögen und aus Dienstleistungen, theils auf eine entsprechende Ausdehnung der Verkehrsbesteuerung auch auf das bewegliche Vermögen; der Vorwurf der ungleichen Belastung des städtischen und ländlichen Grundbesitzes, der schwachen und der starken Hände ist im Wesentlichen nur bei der Beschränkung der Veränderungsabgabe auf Kauf- und Tauschverträge zutreffend; durch entsprechende Gestaltung dieser Abgabe, insbesondere durch Ausdehnung derselben auf alle Besitzveränderungen, auch diejenigen in Folge des Wechsels der Generationen, und durch Einführung der Ersatzsteuer für juristische Personen und Personengemeinschaften kann einem Angriff von dieser Seite her in der Hauptsache vorgebeugt werden.

Die Unsicherheit darüber, wer in Folge der Ueberwälzungsverhältnisse die Abgabe schließlich zu tragen habe, theilt die Immobiliarverkehrsteuer mit fast allen Verkehrsteuern, welche ihrem Begriffe nach das in den Verkehr gelangende Vermögen unmittelbar belasten, und die Rücksicht auf die persönlichen Verhältnisse der Steuerpflichtigen den Einkommensteuern zu überlassen haben. Von einer Erschwerung des Uebergangs des Bodens in die wirthschaftlich tüchtigsten Hände aber kann bei mäßigem Steuersatz im Ernste doch wohl kaum die Rede sein.

Es ist richtig, der Grundbesitz wird bereits von den directen Steuern, von der Grund- und Gebäudesteuer, getroffen. Wenn derselbe gleichwohl fast überall daneben mit einer Verkehrsteuer belastet ist, so ist das doch nicht lediglich dem Fiscalismus zur Last zu legen. Man kann sich hierfür wohl mit Recht darauf berufen, daß der Aufwand des Staats und der Gemeinden für die Ordnung und Förderung des Gemeinwesens in erster Linie und vorzugsweise dem Grundbesitz zu Gute kommt, welchem durch die auf Kosten aller Steuerpflichtigen sich vollziehenden Culturfortschritte, durch die hiermit Hand in Hand gehende allgemeine oder örtliche Zunahme der Bevölkerung Gewinne in Form von Werth- und Rentensteigerungen ohne besonderes Zuthun des Eigenthümers zuwachsen[46]), welche durch die directen Steuern von

---

[45]) Vgl. hierüber insbes. Schäffle, St.Polit. S. 514—518.

[46]) In den 20 Jahren 1857—1877 hat sich im Großherzogthum Hessen der mittlere Kaufwerth des Ackerlandes von 521.5 Mill. Mark auf 823.5 Mill. Mark erhöht — also um 300 Mill. M. und pro Hectar um 800 M., was wohl aus der Abnahme des Geldwerths und der Einwirkung von Meliorationen allein nicht erklärt werden könnte. Vgl. Ewald, die mittleren Kaufwerthe des Ackerlands, der Wiesen und Weinberge im Großherzogthum Hessen.

Für Mecklenburg hat die amtliche Statistik die durchschnittliche Preissteigerung pro Hufe von 1770—1878 bei den Lehengütern auf 1195 M., bei den Allodialgütern auf 1441 M. jährlich berechnet; cfr. Z. f. St.W. 1880, S. 600 u. S. 790.

Grund und Boden und von Gebäuden nicht oder nicht so leicht getroffen werden können. Denn diese Ertragsteuern sind ihrem ganzen Wesen nach auf die Bemessung der Steuer nach dem mittleren Ertrage angewiesen; auch können die als deren Grundlage dienenden Kataster nicht so oft erneuert werden. Die Grund- und Gebäudesteuer kann daher unmöglich den Werthszuwachs und die besonderen Gewinne, welche sich namentlich bei „bestimmt gelegenen" Grundstücken oder Gebäuden immer wieder einzustellen pflegen, steuerlich berücksichtigen. Auch die directe Gewerbesteuer vermag nur diejenigen Gewinne an Liegenschaften zu erfassen, welche Güterhändler berufsmäßig durch Kauf und Verkauf erzielen. Die große Masse der übrigen Fälle, wo Private durch gelegentliche Kauf- und Verkaufsacte neben ihrem eigentlichen berufsmäßigen Erwerbe Capitalgewinne erzielen, bleiben auch von der Gewerbe-, sowie von den übrigen directen Steuern frei. Nur die Verkehrsteuern vom Vermögen können hier zweckmäßig in die Lücke eintreten, indem sie solche Werth- und Rentensteigerungen in dem Moment erfassen, wo sie beim Uebergang auf neue Besitzer capitalisirt werden. Wenn hiernach in erster Linie der objective Werthszuwachs[47]), der Besteuerungsgrund für die Immobiliarverkehrsteuer ist, so müßte folgerichtig die Steuer auch nur nach dem nachweisbar zugewachsenen Capitalwerth bemessen werden. Die Praxis verzichtet hierauf regelmäßig, sollte sich aber deshalb an der Stelle des sonst begründeten höheren Procentsatzes vom Capitalgewinn mit einem niedrigen Procentsatz vom vollen Capitalwerthe der übergegangenen Liegenschaften begnügen.

Wofern die directen Steuern eine genügende stärkere Belastung des Grundbesitzes nicht bereits involviren, vermögen die nach dem Capitalwerth bemessenen Immobiliarverkehrsteuern auch zur stärkeren Belastung des in Liegenschaften fundirten Vermögens zu dienen, weil kein anderer Vermögensbesitz eine so dauernde und sichere Grundlage der ökonomischen Existenz zu gewähren vermag. Außerdem kann sich die Liegenschaftsabgabe bei veralteten Katastern für die directe Besteuerung des Realbesitzes oder zur Vermeidung einer sonst nothwendigen Erhöhung der directen Steuern aus dessen Ertrage, also als Surrogatsteuer[48]) empfehlen. In beiden Fällen vermag sie eine durch die Verhältnisse gebotene Steuerlast für die subjective Empfindung des Steuerdruckes zu erleichtern.

Die Beschränkung der Liegenschaftsabgabe auf Besitzveränderungen in Folge von Kauf- und Tauschverträgen führt zur stärkeren Belastung des mobilisirteren städtischen Grundbesitzes gegenüber dem ländlichen und begünstigt gerade die steuerfähigsten Besitzer, welche ihren Besitz Generationen hindurch festzuhalten vermögen.

Die Ausdehnung der Liegenschaftsabgabe, wo sie einmal besteht, auf alle Besitzveränderungen ist eine Forderung der Gerechtigkeit und gestattet überdies bei gleicher Höhe der Gesammtsteuerlast, dieselbe durch Vertheilung auf den gesammten Verkehr mit Liegenschaften für die einzelnen Steuerpflichtigen zu erleichtern.

Die Liegenschaftsabgabe von Besitzveränderungen in Folge von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkungen für den Todesfall, sowie bei der Succession in Lehen-, Familienfideicommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter ist durch eine besondere Erbschaftsteuer nicht ausgeschlossen, nicht bloß weil die letztere vielfach nur vom Uebergang des Eigenthums oder der Nutznießung auf entferntere Verwandtschaftsgrade erhoben wird, sondern auch weil in diesen Fällen neben der Erhebung einer Steuer von der subjectiven Bereicherung auch die Erhebung einer Steuer vom objectiven Werthszuwachs der übergegangenen Liegenschaften, sowie zum Zweck der stärkeren Belastung des Uebergangs von in Liegenschaften fundirtem Vermögen zulässig erscheint.

Mit Rücksicht auf den Antheil des Aufwands der Gemeinden an den Werths-

---

[47]) Wagner, F.W. II. S. 453.
[48]) Schäffle, St.Polit. S. 517.

erhöhungen für Liegenschaften, namentlich für den städtischen Grundbesitz, insbesondere durch ihre Ausgaben für Wege, Canäle, Wasserleitungen, muß die Forderung von Gemeindezuschlägen zu den Immobiliarverkehrsteuern, soweit dadurch die überhaupt zulässige Höhe derselben nicht überschritten wird, principiell für begründet erachtet werden[49]).

2. Steuern vom Verkehr mit Nutzungen unbeweglicher Sachen und mit beweglichen Sachen.

§ 7. Hier lassen sich die Verkehrsteuern einreihen, welche von der Uebertragung von Nutzungen unbeweglicher Sachen, vom Verkehre mit beweglichen Werthen zum Zwecke des Waarenumsatzes und der Capitalansammlung, sowie von Spieleinlagen und vom Spielgewinne erhoben werden, oder welche sonst für bewegliche in den Verkehr gelangende Vermögensbestandtheile mit Rücksicht auf ihre besondere Bedeutung für den menschlichen Gebrauch oder Verbrauch und die dadurch angezeigte Steuerfähigkeit zum Ansatz kommen.

---

[49]) Preußen: Kauf- und Tauschverträge, Stempel mit 1 % des Preises bei inländischen Grundstücken und Grundgerechtigkeiten, bei ausländ. Immobilien 1 M. 50 Pf.; für Auflassungserklärungen im Fall der freiwill. Veräußerung eines inländ. Grundstücks ist, wenn keine in stempelpflichtiger Form abgefaßte Urkunde über das Veräußerungsgeschäft beigebracht wird, in den Landestheilen, in welchen die Gesetzgebung vom 5. Mai 1872 Geltung hat, eine Abgabe von 1 % des Werths zu entrichten; Adjudicationsbescheide wie Kaufverträge nach dem Zuschlagsgebot, ebenso Angabe an Zahlungsstatt, ferner Uebertragsverträge zwischen Ascendenten und Descendenten (Vermögensübergaben). Sachsen: Kauf- und Tauschverträge, allgemeiner Vertragstempel mit $^1/_{10}$ % des Geldwerths des Vertragsgegenstands. Baiern: Geb.-Ges. v. 18. Aug. 1879. Der Liegenschaftsgebühr mit 2 % der Gegenstandsumme unterliegen sämmtliche (notarielle) Verträge, durch welche über Immobilien verfügt wird, ebenso Schenkungen oder Stiftungen unter Lebenden; bei Verträgen zwischen Verwandten oder Stiefverwandten in auf- und absteigender Linie, oder zwischen Ehegatten oder Geschwistern, bei Ehe-, Erb- und Erbtheilungsverträgen wird die Abgabe nur zur Hälfte erhoben; alle sonstigen Besitzveränderungen in Bezug auf Immobilien unterliegen der Besitzveränderungsgebühr mit 1 % beim Erwerb von Erbschaften, Vermächtnissen oder Schenkungen für den Todesfall, sowie bei der Succession in Lehen, Familienfideicommisse, Majorate, Stamm- oder Erbgüter, und mit 2 % in den übrigen Fällen (Adjudication, Expropriation); die Besitzveränderungsgebühr von Erbschaften wird neben der Erbschaftsteuer erhoben, doch sind Ehegatten und Verwandte in absteigender Linie auch von der Besitzveränderungsgebühr befreit; vgl. alleg. Ges. Art. 112, 211 und 212. Daneben Gebührenäquivalent s. u. Württemberg: Accisegesetz v. 18. Juli 1824, Ges. v. 18. Septbr. 1852. Der Liegenschaftsaccise mit 1.2 % vom Werth des veräußerten Objects unterliegen nur die zum gerichtl. Erkenntniß zu bringenden Kauf- und Tauschverträge über Immobilien, auch diese nur mit mehrfachen Ausnahmen, wie z. B. der Veränderungen zum Zweck einer Markungs- u. Gewänderegulirung, für Feldwegregulirungen und Wässerungsanlagen, ferner der Tauschverträge, wodurch die Vereinigung eines Grundstücks des einen Contrahenten mit einem Grundstück des anderen bewirkt wird. Baden: Accisordnung v. 4. Januar 1812, Verordn. v. 18. Mai 1855. Der Liegenschaftsaccise mit $2^1/_2$ % unterliegen hier nicht nur Kauf- und Tauschverträge, sondern auch sonstige Verträge und Rechtshandlungen, durch welche das Eigenthum an Immobilien und diesen gleichgeachteten Rechten aus einer Hand in die andere übergeht; Erbschaften und Schenkungen unterliegen der Erbschafts- und Schenkungsaccise. Befreit sind von der Liegenschaftsaccise: Veränderungen in Folge von Kauf und Tausch zwischen Ahnen und Abkömmlingen, zwischen Ehegatten, an öffentl. Anstalten für Wohlthätigkeit und Unterricht u. dgl. Oesterreich: Geb.-Ges. v. 9. Febr. 1850. Rechtsurkunden, wodurch das Eigenthum, der Fruchtgenuß oder das Gebrauchsrecht einer unbeweglichen Sache entgeltlich übertragen wird, von jedem Bogen 50 kr., nebstbei die Gebühr vom Rechtsgeschäft mit $3^1/_2$ % des Werths bei entgeltl. Rechtsgeschäften (Kauf, Verkauf, Tausch, Versteigerungen, Ehepacten, Gesellschaftsverträgen, Vergleich, gerichtlichen Erklärungen); ebenso bei richterlichem Spruch. Bei Schenkungen unter Lebenden, wie den Vermögensübertragungen von Todes wegen ist von unbeweglichen Sachen neben der Erbschaftsgebühr eine Veränderungsgebühr von $1^1/_2$ % zu entrichten. Bei Veränderungen innerhalb kürzerer Zeiträume (2—10 Jahren) wird ein Gebührennachlaß gewährt von $^1/_2$—$2^1/_2$ %. Daneben Gebührenäquivalent s. u. Frankreich: v. Hock, Fin.-Verw. Frankr. S. 183 u. S. 193. Dimensionstempel von der Urkunde, daneben Enregistrementsgebühr bei Erwerbung durch onerose Titel (insbes. Kaufverträge, Versteigerung) $5^1/_2$ %, unter Miterben oder Miterwerbern 4 %; durch Tauschverträge $2^1/_2$ % vom Werthe der kleineren Realität neben $5^1/_2$ % von der Draufgabe; bei Uebertragungen durch Ehestiftungen, Eheverträgen, Schenkungen unter Lebenden, Vermögensübergaben von Ascendenten an Descendenten $2^1/_2$—9 %; Uebertragungen von Todes wegen 1—9 %; vgl. auch v. Czörnig, die Abgaben von den Uebertragungen unbewegl. Eigenthums, 1869, mit vergleichendem Gebührentarif für Oesterreich-Ungarn, Frankreich, Preußen, England, Rußland, Baiern und den Cantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft.

§ 8. a) Steuern vom Verkehre mit Nutzungen unbeweglicher Sachen in der Form von Abgaben für Pacht- und Miethverträge, Afterverpachtungen oder Aftervermiethungen liegen zwar in der Consequenz des Urkundenstempels; ein steuerwissenschaftlich haltbarer Grund vermochte bis jetzt hierfür nicht aufgestellt zu werden. Diese Abgabe belastet den Immobiliarbesitz, welcher durch die directen Steuern von Grundstücken und Gebäuden und durch die Abgaben vom Eigenthumsübergang vollständig genügend erfaßt werden kann, mit einer weiteren Verkehrsteuer, erschwert die volkswirthschaftlich oft wünschenswerthe intensivere Bewirthschaftung des Großgrundbesitzes in kleineren Pachtbetrieben und die Parcellarverpachtung, und wirkt überdies dadurch besonders drückend, daß der Stempel beim Abschluß von Pachtverträgen auch für die später erst fälligen Pachtzahlungen vorausentrichtet werden muß [50]).

§ 9. b) Um die einseitige Belastung des Immobiliarvermögens zu vermeiden und die Steuerlast auch auf das bewegliche Vermögen zu vertheilen, hat es nicht an Versuchen gefehlt, auch den Umsatz beweglicher Vermögenswerthe mit Verkehrsteuern zu belegen. Allein da sich der Verkehr mit beweglichen Vermögensgegenständen meist der Oeffentlichkeit entzieht, selten an einzelnen steuerlich zu überwachenden Puncten centralisirt ist, sehr häufig der formellen rechtlichen Gestaltung durch schriftliche Verträge und selbst sonstiger schriftlicher Urkunden entrathen kann, so gehört eine umfassende und gleichmäßige steuerliche Erfassung des Mobiliarverkehrs zu den steuertechnischen Unmöglichkeiten.

Von den an Urkunden über Rechtsgeschäfte sich anschließenden Verkehrsteuern gehören hierher die Abgaben von Kauf- oder Tauschverträgen über bewegliche Gegenstände, von Auctionsprotokollen, von Accords- und Lieferungsverträgen, von Uebertragsverträgen (Vermögensübergaben), soweit sie bewegliche Gegenstände betreffen, endlich von Schenkungen beweglichen Vermögens, soweit letztere nicht der Erbschaftsteuer unterstellt sind, was wohl zweckmäßiger ist, da Schenkungen von größerer Bedeutung der Regel nach denselben Verwandtschaftsverhältnissen angehören, in welchen auch die Erbschaftsteuern ihren Grund haben, und da die Schenkungsteuer der Erbschaftsteuer jedenfalls zu dem Zwecke gleichgestellt werden muß, wenn die eine nicht zu Gunsten der anderen soll umgangen werden [51]).

---

[50]) Preußen: Pacht- und Miethverträge $1/3$% von dem ganzen Betrage der bestimmten Pacht oder Miethe während der vereinbarten Pachtzeit, ebenso Prolongationen solcher Verträge. Sachsen: $1/10$%. Baiern: 3 pro mille, bei Verträgen auf unbestimmte Zeit oder Lebensdauer der $12\frac{1}{2}$fache Betrag des 1jährigen Zinses. Elsaß-Lothringen: (wie in Frankreich) Dimensionstempel, daneben Enregistrement bei Verpachtung auf bestimmte Zeit $1/5$% des Gesammtzinses, auf Lebenszeit 4% des 10fachen des Jahreszinses, auf unbestimmte Zeit 4% des 20fachen Zinses, gegen immerwährende Rente $5\frac{1}{2}$%. Desgl. Oesterreich: Bestandverträge, eine nach Werthclassen abgestufte Abgabe (nach Scala II).

[51]) Preußen: Kaufverträge über bewegliche Gegenstände $1/3$%, ebenso Tauschverträge, amtliche Auctionsprotokolle, Lieferungsverträge — Bauentreprise — u. a.; Verdingungsverträge sind in Ansehung der zu leistenden Arbeiten dem allgemeinen Vertragstempel (1.50 M.) unterworfen; Schenkungen wie Erbschaften. Sachsen: Kaufverträge $1/10$%, ebenso Tauschverträge, Lieferungsverträge, Uebertragsverträge, Ehestiftungen, Schenkungen an Personen, Anstalten oder für Zwecke, welchen Befreiung von der Erbschaftsteuer zusteht, sonst die Sätze der Erbschaftsteuer. Baiern: für notarielle Urkunden und Ausfertigungen der Notare in Beziehung auf Verträge über bewegliche Sachen 3 pro mille der Gegenstandsumme, ebenso Schenkungen oder Stiftungen unter Lebenden; für öffentliche Versteigerungen von beweglichen Sachen und Nutzungen, welche nicht den Immobilien gleich zu achten sind, ist auf vorausgegangene Anzeige eine direct erhobene Gebühr von 1% des erzielten Gesammterlöses zu entrichten. In Württemberg unterliegen Schenkungen der Erbschaftsteuer, in Baden dieselben der Erbschaftsaccise. Elsaß-Lothringen: Kaufverträge und Versteigerungen: Stempelabgabe nebst 2% des Kaufpreises Enregistrementsgebühr, bei Versteigerungen im Großen durch Börsenmakler desgl. $1/10$%, Versteigerungen der zu Concursmassen gehörigen Gegenstände desgl. $1/2$%, Kauf- und Lieferungsverträge unter Privatunterschrift, sofern sie Seitens des Käufers oder Verkäufers ein Handelsgeschäft bilden, desgl. 1.60 M., Schenkungen, Ehestiftungen $2\frac{1}{2}$—9% nach der Nähe der Verwandtschaft. Ebenso Frankreich, nebst 20%igem Zuschlag zu den Stempel- und 25%igem Zuschlag zu den Register-

Die Steuer von Schenkungen beweglichen Vermögens unter Lebenden ist, wo der Uebergang von Todes wegen besteuert wird, als nothwendige Ergänzung der Erbschaftsteuer principiell gerechtfertigt und muß namentlich im Hinblick auf die correspondirende Steuerpflichtigkeit des Immobiliarvermögens im Interesse der Gerechtigkeit und zur Verhütung einer einseitigen steuerlichen Begünstigung der städtischen Bevölkerung mit vorwiegendem Mobiliarvermögen gefordert werden. Dagegen sind für die wirkliche Erfassung des Mobiliarvermögens die übrigen o. a. Verkehrsteuern von Urkunden über Rechtsgeschäfte ein ganz unzureichendes Mittel, auf welches besser verzichtet wird. Nur Versteigerungen über bewegliche Sachen sind steuerlich zu überwachen, weil sie der Oeffentlichkeit, insbesondere der Reclame bedürfen. Sie allein lassen daher auch eine directe Erhebung mit vorausgehendem Anmeldezwang zu (z. B. Baiern). Werden der Versteigerungsgebühr jedoch, wie dies im Interesse ihrer finanziellen Einträglichkeit geschieht, auch Nutzungen unbeweglicher Sachen, Holz-, Gras- 2c. Nutzungen, Pachterträge, unterworfen, so belasten sie wiederum das Immobiliarvermögen, welches durch Mobiliarverkehrsteuern doch geschont und erleichtert werden soll, die Gebühr von Fahrnißversteigerungen aber trifft entweder wie bei Gantungen und sonstigen Vermögenszertrümmerungen vorzugsweise gerade die am wenigsten leistungsfähigen Personen, oder wirkt sie, wie bei den Versteigerungen aus dem Haushalte Verstorbener, als überflüssige Zusatzsteuer zur Erbschaftsteuer. Unter allen Umständen erfaßt sie die zum Gebrauchsvermögen gehörigen beweglichen Gegenstände meist im ungünstigsten Momente, nachdem dieselben durch längeren Gebrauch ihre Nutzungen abgegeben und einen größeren oder geringeren Theil ihres Werthes verloren haben (Gerümpelsteuer).

Es ist daher nicht zu verwundern, wenn der Stempelfiscalismus über die Urkunden von derartigen Rechtsgeschäften überhaupt hinausgegriffen und auch die übrigen privatschriftlichen Urkunden vom Waarenumsatz, insbesondere die **Handels- und Geschäftsbücher**, die Abschlüsse über erfolgte Waaren- und Wertheffectenumsätze, die sogen. **Schlußscheine**, als Documente über die aus den Geschäftsabschlüssen sich ergebenden Rechte und Verbindlichkeiten, und endlich die **Rechnungen** und **Quittungen** für stempelpflichtig erklärt hat.

Dem **Quittungstempel** werden außer den Rechnungen und Quittungen bisweilen auch Geschäftsbriefe und selbst Privatnotizen unterworfen, wo sie als Rechnungen und Quittungen zu dienen scheinen. Als „die Massenurkunden des alltäglichen Verkehrs" (Schäffle) versprechen die Quittungen auch bei niedrigem Stempelsatz einen bedeutenden Ertrag. Aber außer diesem fiscalischen Grund läßt sich kein anderer Grund zur Rechtfertigung des Quittungstempels aufstellen. Als Mittel zur Besteuerung des **Mobiliarverkehrs** schießt der Quittungstempel weit über das Ziel hinaus, indem er alle Zahlungen, auch Zahlungen für Immobilien wie für empfangene werthvolle Dienstleistungen, zur Steuer heranzieht. Auf der anderen Seite vermag der Quittungstempel den Mobiliarverkehr nicht umfassend genug steuerlich zu treffen, indem er den gerade bei beweglicher Waare so häufigen Umsatz gegen Baarzahlung steuerfrei läßt. Als Fixstempel trifft er kleine Umsätze unverhältnißmäßig hoch, als Werthstempel belästigt er Geschäfts- und Privatleute übermäßig und veranlaßt den großen Privathandel zur Defraudation. Bei der Zersplitterung des Zahlungsverkehrs ist eine wirksame Controle unmöglich; überdies veranlaßt der Quittungstempel zur Formlosigkeit des Zahlungsverkehrs und beeinträchtigt die Rechtssicherheit und die geschäftliche Ordnung, weshalb häufig auf die Bestempelung der Masse kleiner Werthbeträge verzichtet wird. Um so weniger ist der Quittungstempel in diesem Falle zur vollen Erfassung des Mobiliarverkehrs geeignet. Soweit Geschäftsabschlüsse dem Stempel für Schlußscheine unterliegen, concurrirt der Quittungstempel mit dem letzteren und trifft einen und denselben Verkehrsact ohne Grund doppelt im Moment des Geschäftsabschlusses und in dem darauf folgenden seiner Abwicklung durch die Zahlung.

Im Falle des unabweisbaren Bedürfnisses würden wir daher einer Reform oder Erhöhung der directen Gewerbesteuer in Form von Zuschlägen oder in anderer Weise als dem einfacheren, sichereren und die Steuerpflichtigen, Private wie Geschäftswelt, weniger belästigenden Mittel den Vorzug vor dem Quittungstempel einräumen. Der Quittungstempel in der Beschränkung auf Zahlungen aus öffentlichen Cassen verfehlt entweder durch Abwälzung der Stempelabgabe auf die öffentlichen Cassen überhaupt seinen Zweck, oder ist er, wie bei Besoldungs- und Gehaltszahlungen, ein auch finanziell nicht zu empfehlendes Surrogat der viel einträglicheren, umfassenderen und gerechteren directen Diensteinkommensteuer.

Die **Stempelabgabe von Geschäftsbüchern**, welche ohne Eindringen in die einzelnen Geschäftsverhältnisse nur als Dimensionstempel erhoben werden kann, ist ebenfalls nur als ein kurzsichtiges und schwächliches, auch finanziell ärmliches Surrogat der Gewerbesteuer zu bezeichnen[52]).

---

gebühren, Ges. v. 22. Aug. 1871, 23. Aug. 1871 und 30. Decbr. 1873; **Schäffle**, St.Polit. S. 469. **Oesterreich**: Kauf- und Tauschverträge, entgeltliche Cessionen und Verzichtleistungen, deren Gegenstand bewegliche Sachen sind, Lieferungsverträge, wenn sie als Verkäufe beweglicher Sachen sich darstellen, unterliegen einer nach Werthsclassen abgestuften Abgabe (Scala III); **Schenkungen** unter Lebenden einer Stempelabgabe von 50 kr. von jedem Bogen der Urkunde, nebstbei der direct erhobenen Gebühr vom Rechtsgeschäft 1, 4 und 8 % nach der Verwandtschaft (nebst 25 % Zuschlag) wie bei den Vermögensübertragungen von Todes wegen.

[52]) Der **Quittungstempel** war mit der Börsensteuer auch für das **Deutsche Reich** vorgeschlagen, wurde aber glücklicherweise bei den Verhandlungen über dasselbe abgelehnt. Nur die

Etwas günstiger als für den Quittungstempel ist das Urtheil der neueren Finanzwissenschaft für den Schlußstempel ausgefallen, sofern die Schlußnoten, d. h. Aufstellungen über erfolgte Geschäftsabschlüsse, doch relativ vornehmere Erscheinungen des Großhandels, insbesondere des Börsenverkehrs sind. Der Schlußnotenstempel läßt sich ungleich leichter controliren als der Quittungstempel, gestattet die Berücksichtigung der durch die Qualität des steuerpflichtigen Verkehrsobjects angezeigten besonderen Gebührenfähigkeit, sollte aber in diesem Falle zur Vermeidung einer Begünstigung der größten, gebührenfähigsten Umsätze nicht als Fixstempel, sondern als Werthstempel angelegt werden[53]). Er ist wohl zunächst meist als Extragewerbesteuer des Großhandels gedacht, wird jedoch ohne Zweifel in der Regel auf die Kundschaft abgewälzt und wirkt bei Belegung des Verkehrs mit Werthpapieren wie eine Zuschlagsteuer zu der Einkommensteuer aus Zinsen und Renten der Inhaberpapiere, welche sich der directen Besteuerung leichter zu entziehen vermögen, sowie als Extrabesteuerung der Effectenspeculation.

§ 10. c) Der Zweck einer ausgleichenden Belastung des mobilen Capitals neben dem Immobiliarvermögen wird wohl am sichersten und am leichtesten erreicht durch jene Verkehrsteuern, welche die Ansammlung von Geldcapitalien, sei es nun im Wege des Credits — wie bei Darlehensverträgen — oder im Wege der Association, zum Gegenstand haben[54]). Hierher rechnen wir die Abgaben, welche von der Emission von Actien, Renten und Schuldver-

Stempelabgabe von 20 Pfg. für Noten, Geschäftsbücherauszüge und sonstige Berechnungen bestehender oder ausgeglichener Guthaben oder Verpflichtungen, über Kauf- oder anderweitige Anschaffungs- oder Lieferungsgeschäfte, über Wechsel, ausländische Banknoten oder ausländisches Papiergeld, ferner Actien, Staats- oder andere für den Handelsverkehr bestimmte Werthpapiere, oder über die aus solchen Geschäften hervorgegangenen Ansprüche ist in das Reichsgesetz, betreffend die Erhebung von Reichstempelabgaben, v. 1. Juli 1881 übergegangen, wobei jedoch Rechnungen bis zum Werthbetrage von 300 M. von der Stempelabgabe befreit sind. Preußen hat seinen früheren Stempel für Quittungen, welche zum Rechnungsbelage bei Ablegung der Rechnung vor einer öffentlichen Behörde dienen ($^1/_{12}$ %), durch Gesetz v. 26. März 1873 aufgehoben. Sachsen erhebt einen Quittungstempel von $^1/_{10}$ %, übrigens mit einer Unzahl von Ausnahmen, und auch in den stempelpflichtigen Fällen, nur wenn sie einer öffentlichen Behörde vorgelegt werden (s. o.). In Hessen und Braunschweig sind nur diejenigen Quittungen stempelpflichtig, von welchen ein gerichtlicher Gebrauch gemacht werden soll. Baiern erhebt eine Gradationsteuer (20 Pfg. bis 4 M. von Summen von 5—3000 M., von jedem weiteren 1000 2 M. mehr) von den Besoldungs-, Pensions- und übrigen Quittungen, welche aus öffentlichen Cassen geleistet werden, ebenfalls mit zahlreichen Ausnahmen unter 29 Ziffern; cfr. Gebührengesetz, Art. 233. Elsaß-Lothringen: Dimensionstempel neben $^1/_{12}$ % Enregistrementsgebühr, jedoch bei Quittungen mit Privatunterschrift nur, wenn von denselben vor Gericht, Verwaltungsbehörden oder in öffentlichen Urkunden Gebrauch gemacht werden soll. Daneben von Quittungen über Zahlungen an öffentliche Cassen 0.16 M. Stempel; ferner Quittungen der Gläubiger über Dividendenzahlungen im Concurse Stempel nebst Enregistrementsgebühr 1.60 M. (gebührenartig). Ebenso Frankreich, daneben neuerdings 10 Ct. Stempel für Rechnungen; cfr. Schäffle, St.Polit. S. 521. Oesterreich: Empfangsbestätigungen, die als Rechtsurkunden zu betrachten sind, wenn der Werth der empfangenen Sache in der Urkunde ausgedrückt ist, von jedem Bogen 50 kr.; Empfangsbestätigungen über Beträge unter 2 fl. oder Sachen im Werthe unter 2 fl. sind gebührenfrei. Zahlreiche weitere Ausnahmen s. Tar.-Pos. 48 „befreite Empfangsbestätigungen". England hat seit 1853 den Pennystempel für Quittungen mit Ausnahme jener über weniger als 2 £; s. Vocke, Geschichte der Steuern des britischen Reichs, S. 245.

Handels- und Gewerbebücher: Oesterreich von Haupt-Contocorrent- und Saldocontobüchern der Kaufleute, Fabrikanten und Gewerbetreibenden vom Bogen 25 kr., von allen anderen Büchern, ausschließlich der Briefcopierbücher, 5 kr.

[53]) cfr. insbesondere Schäffle, St.Polit. S. 524, S. 526 ff. Nach dem o. a. Reichsgesetz v. 1. Juli 1881 unterliegen im Deutschen Reich Schlußnoten über den Abschluß oder die Prolongation eines Kauf-, Rückkauf-, Tausch- oder Lieferungsgeschäfts, welches Wechsel, ausländische Banknoten oder ausländisches Papiergeld, Effecten oder Waaren jeder Art, die nach Gewicht, Maß oder Zahl gehandelt zu werden pflegen, zum Gegenstand hat, einer Stempelabgabe von 20 Pfg., Zeitgeschäfte einer solchen von 1 M., sofern der Werth des Gegenstandes des Geschäfts mehr als 300 M., bei Waarengeschäften mehr als 1000 M. beträgt. Frankreich hat für die Schlußzettel der Makler nur den Stempel von 0.50 Fr. für Beträge unter 10,000 Fr. und von 1.50 Fr. für höhere Beträge (nebst dem 20%igen Stempelzuschlag). Oesterreich: Schlußzettel der Sensale, für jedes Stück 5 kr. Wird jedoch ein gerichtlicher Gebrauch gemacht, so ist die für das Rechtsgeschäft entfallende Gebühr zu entrichten.

[54]) In anderem Sinne bedient sich Schäffle in seiner St.Polit. sehr häufig des Begriffs Capitalansammlung, worunter er nicht wie wir im Texte die Ansammlung von Baargeld, sondern die Ansammlung capitalisirbarer Ueberschüsse versteht. Die Capitalansammlung im Schäffle'schen Sinne könnte in vielen Fällen nur sehr uneigentlich als Motiv einer steuerlichen Belastung der o. g. Ver-

schreibungen, welche auf den Inhaber lauten, aber auch von der Emission von Coupons und Banknoten erhoben werden, ferner die Abgaben von Darlehensverträgen und Schuldverschreibungen, Schuldbekenntnissen mit Hypothekenbestellung und Lombarddarlehen, von verzinslichen Depositen, von Bürgschaften, ebenso die Stempelabgaben von Wechseln, Checks und Anweisungen, die Gebühren von Urkunden der Versicherungsanstalten über Lebens- und Leibrentenversicherungen, endlich die Gebühren von der Association oder von Gesellschaftsverträgen, insbesondere über die Errichtung auf Gewinn berechneter Actien-, Commandit- und Handelsgesellschaften und von Genossenschaften.

Aehnlich wie der außerordentliche Werthszuwachs an Liegenschaften nur von den Immobiliarverkehrsteuern steuerlich getroffen werden kann, so vermögen auch die sonstigen Conjuncturengewinne, deren Erzielung die Aufgabe und der Zweck der Speculation auf allen Gebieten des mercantilen und industriellen Lebens ist, nur von Verkehrsteuern vom beweglichen Vermögen erfaßt zu werden, sofern die directe Gewerbesteuer, der sie eigentlich zuzuweisen wären, mit ihrem Princip der Besteuerung des durchschnittlichen mittleren Gewerbeertrags solche außerordentliche Gewinne grundsätzlich nicht berücksichtigt. Am besten eignen sich hierzu Verkehrsteuern von dem mobilsten Theil des beweglichen Vermögens eines Volkes, von dessen Geldvermögen in Momenten, wo es für die Speculation, sei es im Wege des Credits oder der Association, angehäuft wird, da eben der speculative Großbetrieb ohne solche Geldansammlungen nicht denkbar ist.

Nicht alle o. a. Geschäfte dienen ausschließlich der Geldansammlung oder der Geldansammlung in gleicher Weise. Schuldbekenntnisse mit Hypothekenbestellung haben häufig in der Uebertragung von Immobilien ihre Ursache, indem der Erwerber für einen Theil des Kaufschillings sein Grundstück verpfändet; ebenso häufig werden Immobilien durch Gesellschaftsverträge auf die neu gegründete Gesellschaft übertragen. In solchen Fällen und soweit dies der Fall ist, sollten derartige Rechtsgeschäfte unter Befreiung von der Geldansammlungsgebühr nur der Immobiliarverkehrsteuer unterworfen sein. Der Wechsel dient mehr nur als ein Ersatzmittel der Geldansammlung, indem er als Credittauschmittel des Waarenverkehrs eine Ermäßigung der sonst in höherem Maße erforderlichen Baarmittel gestattet. Checks und Giroanweisungen, welche man als Surrogate des Wechsels für die Verkehrsbesteuerung in Anspruch genommen hat, wirken thatsächlich in einer der Geldansammlung entgegengesetzten Richtung, indem diese Urkunden im Gegentheil über angesammeltes Geldvermögen verfügen, die Ansammlung vermindern. Die Verkehrsteuern von Checks und Giroanweisungen können daher jedenfalls nicht als Geldansammlungsteuern gerechtfertigt werden und sollten um so mehr stempelfrei bleiben, wenn die vorausgegangene Geldansammlung durch die Depositensteuer bereits getroffen ist.

Dagegen erscheint die Abgabe von Lebensversicherungen als Ansammlungsteuer begründet, namentlich da, wo besondere Zinseinkommensteuern erhoben werden, sofern die aufwachsenden Zinseszinsen sich der Rentenbesteuerung in der Hand des Versicherten entziehen. Auch würde sich eine solche Abgabe deshalb empfehlen, weil sich in der Höhe der Versicherung die Höhe der Fähigkeit ausspricht, capitalisirbare Ueberschüsse über den standesmäßigen Lebensunterhalt zu erzielen, eine höhere Versicherung daher auch auf ein höheres Reineinkommen und eine höhere Steuerfähigkeit schließen läßt; überdies dienen die Lebensversicherungen zur eventuellen Vermittlung oft sehr erheblicher Vermögensübertragungen und Gewinne. Die Bemessung der Abgabe nach der Versicherungsumme wirkt gleichmäßiger als die Bemessung nach der mit dem Risico wechselnden Prämie.

Sofern derartige Steuern von den geldbedürftigen Unternehmungen getragen werden, wirken sie wie leicht getragene Zusatz- oder Surrogatsteuern zu den directen Gewerbesteuern; sofern sie auf diejenigen abgewälzt werden, welche Geld fremden Unternehmungen zur Verfügung stellen, sind sie als Zusatz- oder Surrogatsteuern der Capitalisten und Zinsrentner zu betrachten, welche namentlich bei Actienemissionen gerechtfertigt erscheinen, da die Zeichnung von Actien stets mehr oder weniger Spieleinlage ist. Emissionsteuern können nur von der Emission inländischer Inhaberpapiere erhoben werden, ausländische Inhaberpapiere müssen daher, wo Steuern von inländischen Emissionen erhoben werden, durch surrogirende Mutationsabgaben von der erstmaligen Aushändigung, Veräußerung, Verpfändung 2c. erfaßt werden. Zur fortlaufenden Belastung des in Effecten angelegten Capitals können Emissions- bez. Mutationsgebühren von Coupons dienen[55]).

kehrsacte geltend gemacht werden, während die Ansammlung von Baarmitteln, von Geldcapitalien in unserem Sinne, thatsächlich unzweifelhaft der letzte und eigentliche Zweck der im Texte ausgehobenen Geschäfte ist.

[55]) Deutsches Reich: Wechselstempelsteuer, Reichsgesetze v. 10. Juni 1869 und v. 4. Juni 1879, von einer Summe bis zu 200 M.: 0.10 M., von 200—400 M.: 0.20 M., von 400—600 M.:

In allen erwähnten Fällen verdient der Scala- oder Procentualstempel den Vorzug vor dem Fixstempel.

§ 11. d) Verkehrsteuern von Spieleinlagen und vom Spielgewinne[56]). Nicht

---

0.30 M., von 600—800 M.: 0.40 M., von 800—1000 M.: 0.50 M., von jedem weiteren angefangenen 1000 M.: 0.50 M. mehr. Ueber die Wechselstempelgesetzgebung in den europäischen Staaten v. Czörnig, die Besteuerung der Wechsel 2c., Triest 1870. Emissionsteuer, o. a. Reichsgesetz v. 1. Juli 1881, von inländ. und ausländ. Actien, Actienantheils- und Interimsscheinen vom Nennwerthe 5 pro mille; von inländischen Renten- und Schuldverschreibungen auf den Inhaber 2 pro mille; bei solchen gewisser gemeinnütziger Institute nach vorgängiger staatlicher Genehmigung 1 pro mille. Befreit sind Renten- und Schuldverschreibungen des Reichs und der Bundesstaaten 2c. 2c. Preußen: Schuldverschreibungen jeder Art $\frac{1}{12}$ %; Bürgschaften, Cautionsinstrumente 0.50 M. bis 1.50 M.; Lebensversicherungen (Policen) $\frac{1}{2}$ % von der gezahlten Prämie mindestens 1.50 M., Prämien unter 1.50 M. sind frei; Gesellschaftsverträge 1.50 M.; Uebertragungen von Immobilien durch solche unterliegen der Immobiliarverkehrsteuer. Sachsen: Darlehens- und Anerkenntnißverträge $\frac{1}{10}$ %, Verbürgungen, Verpfändungen und andere Sicherheitsleistungen $\frac{1}{20}$ % des Werths, bis zu welchem Sicherheit geleistet wird; Lebensversicherungen $\frac{1}{10}$ % der versicherten Summe; Gesellschaftsverträge $\frac{1}{10}$ %. Baiern: Schuldverschreibungen mit Hypothekenbestellung 6 pro mille der Gegenstandsumme, sonstige Schuldbekenntnisse 3 pro mille; Lombarddarlehen $\frac{2}{10}$ pro mille der dargeliehenen Summe; die Banken 2c. sind verpflichtet die Gebühr für Lombarddarlehen auf Grund periodischer Nachweisungen an die Staatscasse im Ganzen abzuführen. Lebensversicherungen 2 pro mille der versicherten Summe; Gesellschaftsverträge von Actiengesellschaften oder von Commanditgesellschaften auf Actien $1\frac{5}{10}$ % der Gegenstandsumme; bei Actiengesellschaften, welche nicht den Gewinn der Theilhaber bezwecken, $\frac{3}{10}$ %; Commanditgesellschaften aus dem Gesammtbetrage der Vermögenseinlagen der Commanditisten $\frac{3}{10}$ %; Generalversammlungsbeschlüsse von Actien- oder Commanditgesellschaften 20 M. Württemberg: Gesellschaftsverträge, auf Gewinn berechnete Actien- oder Commanditactiengesellschaften 1 % aus dem Grund- oder Actiencapital; Commanditgesellschaften 3 pro mille; offene Handelsgesellschaften 10—50 M.; auf Gewinn berechnete Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften 10—50 M. Die Uebertragung von liegenschaftl. Vermögen durch Gesellschaftsverträge unterliegt der Accise. Elsaß-Lothringen: Actien, Obligationen, Pfandbriefe der Bodencreditbank, ausländ. Staatspapiere 1 % des Nennwerths (Stempel); Darlehensverträge Dimensionstempel, neben 1 % Enregistrement; Lombarddarlehen Dimensionstempel, neben 1.60 M. Enregistr.; einseitige Schuldbekenntnisse unter Privatunterschrift Stempel 0.04 M. für je 80 M., neben 1 % Enregistr.; Ordrebillets und sonstige Handelseffecten, welche nicht unter das Reichsgesetz über die Wechselstempelsteuer fallen, Stempel 0.04 M. für je 80 M., daneben $\frac{1}{4}$ %; Hinterlegungsverträge (Depositen) Dimensionstempel, neben 1 % Enregistr. vom Werthe der hinterlegten Gegenstände; Warrents (Lagerhausscheine) 0.04 M. für je 80 M., neben einer Enregistrementsgebühr von 0.80 M., sofern sie indossirt werden von $\frac{1}{2}$ %; Bürgschaften Dimensionstempel und $\frac{1}{2}$ % Enregistr.; Versicherungsverträge Dimensionstempel, neben 1 % der Prämie Enregistr., in Kriegszeiten nur $\frac{1}{2}$ %; Gesellschaftsverträge, sowie Urkunden über Auflösung von Gesellschaften Dimensionstempel und 4 M. Enregistr.; für Uebertragungen beweglichen oder unbeweglichen Guts wird die Vertragsgebühr besonders in Ansatz gebracht.

Aehnlich auch in Frankreich mit den neueren Gebühren- und Stempelzuschlägen; gezogene Wechsel unterliegen hier nur dann einer Gebühr, wenn sie protestirt und vor Gericht gebracht werden müssen. Oesterreich hat Gebühren für Gesellschaftsverträge über Errichtung von Actien-Commanditgesellschaften und anderen Gesellschaften mit Abstufungen nach den bedungenen Vermögenseinlagen, von Schuldverschreibungen auf den Inhaber und anderen Schuldverschreibungen. Jede Ausgabe von Coupons über die Darlehnsinteressen schließt die Verpflichtung in sich, die Gebühr, welche für jeden einzelnen Coupon entfällt, nach ihrer Gesammtzahl zur jedesmaligen Verfallzeit unmittelbar zu entrichten, Gebühren für Lombarddarlehen (Urkunden über Vorschüsse auf Staats- und andere Werthpapiere und Waaren), für Empfangsbestätigungen über erfolgte Depositen, von Wechseln, von Versicherungsverträgen 2c. 2c. Auch in England sind die Verkehrsteuern für die Ansammlung von Geldcapitalien vollzählig vorhanden, eigenthümlich ist England der Banknotenstempel; vgl. Vocke, Geschichte d. St. d. brit. Reichs, S. 245.

[56]) Vgl. hierüber Schäffle, St. Polit. S. 547 f. Deutsches Reich: Reichsgesetz v. 1. Juli 1881. Stempelabgabe von Loosen öffentlicher Lotterien, sowie Ausweise über Spieleinlagen bei öffentlich veranstalteten Ausspielungen von Geld- oder anderen Gewinnen 5 % bei inländischen Loosen vom planmäßigen Preise sämmtlicher Loose, bei ausländischen von dem Preise der einzelnen Loose. In Württemberg erstreckt sich die Accise auf die Spielunternehmung bei solchen, welche mit Lotterieen, Glückshäfen zu Markte und auf Kirchweihen ziehen: täglich 8 M.; ferner auf die Verwerthung von Gegenständen durch gewöhnliche Lotterieen oder sonstiges Ausspielen: von Inländern $3\frac{1}{3}$ %, von Ausländern 5 %. Hier dient die Verkehrsteuer von der Unternehmung wie sonst die Verkehrsteuer vom Glücksgewinnst als Ergänzung der directen Erwerbsbesteuerung. Oesterreich besteuert unter Glücksverträgen bei Wetten den Wettpreis, bei Geldlotterieen und Ausspielungen die in dem Loose oder im Spielplan angegebene Einlage, daneben die Gewinnste beim Zahlenlotto für 1—4000 fl. Gra-

immer dient die Ansammlung von Geldcapitalien der Speculation und den legitimen Bedürfnissen von Handel und Gewerben; bisweilen ist sie auch ein Mittel, dessen sich der Spielgeist und die Glücksjagd bedient, um dieselben nach den Chancen des Glückes unter die Spieler wieder zu vertheilen. Wenn auch die Mehrzahl der Spieler verliert, so muß doch ihre Besteuerung durch die Besteuerung der Spieleinsätze für zulässig erachtet werden, da sie „eine größere subjective Entbehrlichkeit und höhere Steuerfähigkeit für den Betrag der Spiel- und Speculationseinsätze" (Schäffle) bekunden. Noch begründeter ist die Besteuerung der Spielgewinne, welche die vom Glücke Begünstigten plötzlich bereichern. Wo der Staat selbst den Spielunternehmer macht, kann er in den Erträgnissen des Lottos zugleich die Gebühren vom Spieleinsatz beziehen, indem er den Spieleinsatz von Anfang an um den Betrag der Steuer höher ansetzt, als was er dabei riskirt. Bei Privatlotterieen wird der Spieleinsatz in der Form des Loosstempels erhoben. Soweit die Veranstaltung von Lotterieen nicht regalisirt ist, wird bisweilen auch der Gewinn der Spielunternehmer zum Gegenstand der Verkehrsbesteuerung, woneben in diesem Falle noch Gebühren für die Erlaubnißertheilung, also eigentliche Gebühren (s. o. S. 106) zur Erhebung kommen.

§ 12. e) Zu den Verkehrsteuern, welche von beweglichen Sachen mit Rücksicht auf ihre besondere Bedeutung für den persönlichen Gebrauch oder Verbrauch und auf die darin angezeigte besondere Steuerfähigkeit zur Erhebung kommen, gehören vornemlich die Abgaben von Spielkarten, Kalendern, von Journalen und Zeitungen, aber auch die Abgaben von der Versicherung beweglicher Gegenstände (Realversicherungen) und von unverzinslichen Depositen. Auch Stempelabgaben von Gold- und Silberwaaren, soweit sie den Betrag mäßiger Gebühren für die Beglaubigung des Feingehalts der Gegenstände aus edlen Metallen übersteigen (s. o. S. 108) würden hierher zu rechnen sein.

Steuern von Spielkarten sind volkswirthschaftlich ohne Nachtheil und lassen sich als leicht getragene Aufwandsteuern wohl rechtfertigen. Doch werden sich hierfür nur mäßige Steuersätze empfehlen, einerseits um dem Reiz zur Defraude entgegenzuwirken, andererseits weil Spielkarten ebenso oft oder noch öfter als dem Spielgeist und der Zeitverschwendung auch dem Bedürfniß nach Erholung von angestrengter, insbesondere geistiger Arbeit in Haus und Familie dienen, in welchem Falle das Kartenspielen für eine besondere Steuerfähigkeit lediglich Nichts beweist[57]).

dationsgebühr von 5 kr. bis 20 fl., vom Mehrbetrag 1/2 %, bei Gewinnsten, die nicht im Zahlenlotto gemacht werden, bei Loosen der Staatslotterieen 20 %, bei Loosen der Privatlotterieen 15 % des Gewinnstes nach Abzug der Spieleinlage. Die Gebühr von Gewinnsten hat die Spielunternehmung von den nach dem Spielplan entfallenden Gewinnsten in Abzug zu bringen und zur Zeit der Fälligkeit der Gewinnste unmittelbar zu entrichten. Außerdem enthält der österreichische Gebührentarif Gebühren vom Hoffnungskauf und von Bodmereiverträgen; auch die Versicherungsverträge und Leibrentenverträge werden in Oesterreich als Glücksverträge behandelt.

[57]) Vgl. hierüber J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern 1880, S. 447; Rau, F.W. II. § 441; Pfeiffer, Staatseinnahmen II. S. 448 f.; Schäffle, St.Polit. S. 396. Preußen hatte sich zur Sicherung der Einnahme früher den Alleinhandel mit Spielkarten vorbehalten. Durch Gesetz vom 16. Juni 1838 wurde der Handel freigegeben und eine Stempelabgabe eingeführt mit der für die Sicherung derselben nöthigen Beaufsichtigung und Controlirung der Fabrication und des Handels. Aehnlich war der Zustand in fast allen Staaten Deutschlands (vgl. die Uebersicht der in den deutschen Bundesstaaten bestehenden Spielkartenabgaben, Reichstagsdrucksache Nr. 10 der II. Session von 1878, S. 87); durch Reichsgesetz vom 3. Juli 1878 wurde vom 1. Januar 1879 an der Spielkartenstempel zur Reichsabgabe erhoben. Die Abgabe beträgt für jedes Kartenspiel von 36 oder weniger Blättern 30 Pf., für jedes andere Spiel 50 Pf.; cfr. v. Aufseß, die Zölle und Steuern des Deutschen Reichs, Hirths Annalen 1880, S. 744 f. In Frankreich (vgl. v. Hock, S. 407 ff.) besteht noch eine Art von Monopol, sofern die Einfuhr und der Gebrauch fremder Spielkarten verboten ist, während das Papier zu den Karten theilweise dem Staat abgekauft werden muß (für Spiele von nicht mehr als 40 Karten). Soweit letzteres nicht der Fall ist, werden die Druckmodel der Kartenfabricanten bei der Steuerverwaltung aufbewahrt und dürfen nur in Anwesenheit der Steuerbeamten benutzt werden. Oesterreich: Gesetz über den Verbrauchstempel vom 6. September 1850. Die Stempelabgabe beträgt für planirte oder auch nur aus geglättetem Papier verfertigte Spielkarten 10 kr., von allen übrigen

Vielfach werden auch Stempelabgaben von Kalendern und von Zeitungen erhoben. Beiderlei Abgaben treffen Gegenstände, welche der Befriedigung geistiger Bedürfnisse dienen, wobei der Kalenderstempel mehr die Lectüre der großen weniger steuerfähigen Masse, der Zeitungstempel mehr die Bildungs- und Belehrungsmittel der höheren das öffentliche Leben mit Interesse verfolgenden Classen belastet. Als Mittel einer stärkeren Heranziehung des beweglichen Vermögens zu den öffentlichen Lasten im Interesse einer gleichmäßigen Vertheilung des Steuerdrucks auf bewegliches und unbewegliches Vermögen können diese Abgaben nicht empfohlen werden, da sie die Besitzer beweglichen und unbeweglichen Vermögens gleichmäßig treffen. Als allgemeine Aufwandsteuern haben sie aus naheliegenden Gründen die öffentliche Meinung gegen sich. Wird der Zeitungstempel zu einem Inseratenstempel ausgedehnt, so wird er zu einer irrationellen Zusatzsteuer zur Gewerbesteuer für die neu unternommenen und daher noch schwachen Gewerbebetriebe, welche der Reclame bedürfen, um eine Kundschaft an sich zu ziehen oder sonstige Geschäftsbeziehungen anzuknüpfen [58]).

Eine größere Bedeutung für das Steuersystem ist den Stempelabgaben von Realversicherungen zuzuerkennen und zwar insbesondere den Abgaben von Mobiliarfeuerversicherungen als Mittel zur Besteuerung des beweglichen Nutzvermögens jeder Art, woneben zum gleichen Zwecke noch etwa die Gebühren für unverzinsliche Depositen bei der Uebergabe von Werthgegenständen für Zwecke der Verwahrung in Frage kommen können, soweit nicht im Falle der Deponirung bei öffentlichen Behörden Verwaltungsgebühren (s. o. S. 108) erhoben werden.

Während derjenige Theil des Volksvermögens, welcher eine productive Verwendung findet, von Einkommen- und Ertragsteuern, und das dem Verbrauche dienende Verbrauchsvermögen durch die indirecten Steuern von Verbrauchsgegenständen zur Genüge steuerlich erfaßt werden kann, unterliegt das dem persönlichen Genusse dienende Nutzvermögen für gewöhnlich nur insofern der Besteuerung, als es wie in Benutzung des Eigenthümers stehende Wohngebäude, Villas, Lustgärten und Parks zu den directen Grund- und Gebäudesteuern herangezogen wird. Dagegen bleibt der bewegliche Theil des Nutzvermögens, Mobiliar, Pretiosen, Gemälde, Tafelgeräthe, Kleidung, Weiß-

---

5 kr. England erhob Stempelabgaben von Karten und Würfeln; dieselben betrugen seit 1828 1 sh. für ein Spiel Karten, 1 £ für ein Paar Würfel; seit 1862 wurde der Spielkartenstempel auf 3 d. herabgesetzt, die Abgabe von Würfeln abgeschafft. Vgl. Rau F.W. II. § 441 Anm. a; Pfeiffer, Staatsfin. S. 449; Vocke, a. a. O. S. 251 f.

[58]) J. G. Hoffmann, a. a. O. S. 448 und 449; Rau, F.W. II. § 441; Pfeiffer, Staatseinn. S. 449; Schäffle, St.Polit. S. 396 f.; Stein, F.W. II. S. 287 ff. Für das Deutsche Reich wurde der Zeitungstempel durch das Preßgesetz vom 7. Mai 1874 aufgehoben. In Oesterreich (Gesetz über den Verbrauchstempel vom 6. September 1850) beträgt die Kalendergebühr 6 kr., die Gebühr für ausländische Zeitungen 2 kr. für jedes Exemplar — Erhebung durch die Zollämter, bez. die Postverwaltung; der Inseratenstempel und der Stempel von Ankündigungen wurde durch Gesetz vom 29. März 1874 aufgehoben; dagegen wurden durch Gesetz vom 23. October 1857 dem Zeitungstempel auch inländische Zeitschriften unterworfen, mit Ausnahme der amtlichen Zeitungen und derjenigen, welche der Besprechung rein wissenschaftlicher, künstlerischer, technischer oder anderer Fachgegenstände gewidmet sind. Die Stempelgebühr für inländische Zeitschriften beträgt 1 kr. Ausländische, in den mit Oesterreich einen gemeinschaftlichen Postverein bildenden Staaten erscheinende Zeitungen sind in Absicht auf die Gebühr wie inländische zu behandeln, wenn sie im Wege des Abonnements durch die k. k. Postanstalten bezogen werden. In Frankreich unterliegen Journale und Zeitungen, Affichen (mit Ausnahme jener der öffentlichen Autoritäten), Ankündigungen aller Art (mit Ausnahme der Adressen und derjenigen über Wohnungsveränderungen) einem Dimensionstempel. Das Gesetz vom 30. September 1797 ist hinsichtlich der Stempel für Journale und periodische Schriften durch die Gesetze vom 16. Juli 1850 und 17. Februar 1852 neu geregelt worden, der Stempel ist verschieden abgestuft, je nachdem ein Feuilletonroman mit dem Journal verbunden ist, und je nachdem er zugleich die Postmarke ersetzt, oder die Vertheilung durch den Herausgeber selbst besorgt wird. Vgl. v. Hock, d. Finanzverw. Frankr. S. 193 ff. In England wurde der Kalenderstempel im Jahr 1834 aufgehoben. Dem Zeitungstempel unterliegen seit 1855 nur noch die durch die Post versendeten Blätter mit 1 d., wogegen das Blatt bis zu 4 Unzen Gewicht portofrei bleibt. Vocke, Gesch. d. St. des brit. Reichs, S. 250 f. Mit Recht rechnet Vocke hierher zu den „Gebrauchsteuern in Stempelform" auch die nach dem Preise abgestufte Stempelabgabe von patentirten Heilmitteln von 1½ d. bis 20 sh. (seit 1802), sowie den Stempel von 1 sh. 6 d. für Silber und 17 sh. für Gold per Unze (seit 1817), a. a. O. S. 249 und S. 253 ff.

zeug, in der Hauptsache steuerfrei, obwohl gerade in diesem Theil des Volksvermögens der feinere Lebensgenuß und der Luxus und damit auch die Steuerfähigkeit des Besitzers einen besonders verständlichen Ausdruck zu gewinnen pflegt, und obwohl mit steigendem Wohlstande ein verhältnißmäßig immer größerer Theil des Volksvermögens dauernd zum Stamm des beweglichen Nutzvermögens geschlagen wird[59]). Die steuerliche Erfassung des beweglichen Nutzvermögens mit einer directen Steuer müßte auf die größten Schwierigkeiten stoßen, weil sie ohne amtliches Eindringen in das Innere der Familien und der Haushaltungen nicht ausführbar wäre, die Fiction eines nicht vorhandenen Ertrags oder Einkommens daraus zur Voraussetzung hätte, oder bei Bemessung nach dem Vermögenswerthe für die Taxirung desselben überhaupt und insbesondere wegen Ermittlung der allmäligen Werthsminderungen durch Abnützung und in Folge Veraltens unlösbare steuertechnische Aufgaben stellen würde. Auch hier läßt sich die vorhandene und nicht zu leugnende Lücke des Steuersystems nur durch Verkehrsteuern ersetzen, am besten durch Abgaben von Mobiliarfeuerversicherungsverträgen. Die meisten Stempelabgabengesetze gehen weiter, indem sie Versicherungsverträge überhaupt für gebührenpflichtig erklären. Die Besteuerung der Gebäudebrandversicherungsverträge liegt jedoch nicht im Bedürfniß, da das Vermögen an Gebäuden durch die directen Gebäudesteuern und die Immobiliarverkehrsteuern genügend erfaßbar ist. Hagel- und Viehversicherungsgebühren treffen Vermögensbestandtheile, welche schon in den Grundsteuern zur Tragung der öffentlichen Lasten herangezogen sind. See- und Transportversicherungen mit Verkehrsteuern zu belegen, liegt ebenfalls weniger im Bedürfniß, da solche in der Hauptsache als Gewerbesteuern wirken, ohne jedoch Gewerbesteuern ersetzen zu können.

Doch ist die Gebühr für Feuerversicherungen mäßig zu halten, da sie anderenfalls der volkswirthschaftlich wünschenswerthen Ausdehnung und Verallgemeinerung der Versicherungsgeschäfte im Wege steht. Bei Beschränkung der Steuerpflicht auf Mobiliarfeuerversicherungen verdient die unmittelbare Erhebung der Steuer bei den Verkehrsanstalten den Vorzug vor der Erhebung der Abgabe in Stempelform. Die Bemessung der Steuer nach dem versicherten Vermögenswerthe verdient den Vorzug vor der Bemessung nach der mit der Verlustgefahr wechselnden Prämie. Rückversicherungsverträge sind frei zu lassen, da sie nur zur Deckung des Unternehmers dienen, die Versicherungscapitale aber nicht vermehren[60]).

3. Steuern vom Verkehr mit Dienstleistungen.

§ 13. Auch der Verkehr mit Dienstleistungen, in welchen die Nationalökonomie, sofern sie wie Sachgüter als Mittel zur Befriedigung menschlicher Bedürfnisse dienen und gegen Entgelt Dritten dargeboten und von diesen begehrt werden, eine eigenthümliche Art wirthschaftlicher Güter erkannt hat, ist zum Gegenstand der Verkehrsbesteuerung gemacht worden. Die Stempelabgabengesetze erfassen diesen Verkehr mit ihren Abgaben von Engagements- und Honorarverträgen, den Abgaben von Lehrbriefen, von Lehrlings-, Gesellen-, Dienstbotenverträgen 2c.

Der Erwerb aus Dienstleistungen läßt sich umfassender, allgemeiner und gleichmäßiger durch directe Steuern, insbesondere durch Gewerbesteuern oder, soweit er den Gewerbesteuern nicht unterliegt, durch besondere Einkommensteuern vom Dienst- und Berufseinkommen der liberalen Berufsarten zur Tragung der öffentlichen Lasten heranziehen.

---

[59]) In Württemberg waren am 31. Decbr. 1879 1,586,209,782 M. in 308,364 Urkunden bei 22 Gesellschaften versichert.

[60]) Preußen: Assecuranzpolicen $1/2$ % von der gezahlten Prämie, mindestens 1.50 M., bei Prämien unter 150 M. frei (Stempel). Sachsen: (Real-) Versicherungen mit Ausnahme der Transportversicherungen $1/50$ pro mille der versicherten Summe, mindestens 0.20 M. pro Jahr (Stempel). Baiern: Mobiliarfeuerversicherungsverträge $1/20$ pro mille der versicherten Summe für jedes angefangene Jahr der Versicherungsdauer — directe Erhebung durch Vermittlung der Versicherungsanstalten. Württemberg: Feuerversicherungsverträge über im Lande befindliche bewegliche Gegenstände für jedes Jahr der Versicherungsdauer und jedes angefangene Tausend der versicherten Summe 0.05 M., mindestens 0.10 M. — Erhebung wie in Baiern. Elsaß-Lothringen: Realversicherungen Dimensionstempel, daneben 1 % der Prämie. Ebenso Frankreich, nebst den neueren Zuschlägen. Oesterreich erhebt Gebühren nach Scala II. von allen Versicherungsverträgen nach dem Preis, gegen den die Versicherung stattfindet (von 20 fl bis 8000 fl.: 5 kr. bis 20 fl.), daneben die Quittungs- (Empfangsbestätigungs-) Gebühr von allen wiederkehrenden, wegen der Versicherung bedungenen Leistungen an dieselben. Beides mit directer monatlicher Erhebung bei den Versicherungsanstalten. England hat den Stempel von 1 sh. 6 d. für je 100 Pfund Sterling der versicherten Summe von Feuerversicherungsverträgen, ferner Stempelabgaben für Seeversicherungen.

Bei einzelnen Arten von Dienstleistungen, soweit sie zur Belustigung, Erheiterung gegen Entgelt dargeboten werden und gewissen „Bedürfnissen der Geselligkeit, Bildung und Unterhaltung" (Schäffle) dienen, für welche vom Publicum ein Aufwand gemacht wird, würden sich besondere Verkehrsteuern auch als indirecte Aufwandsteuern rechtfertigen lassen, für diejenigen, welche sich besondere geistige Genüsse dieser Art erlauben können, da der Aufwand hierfür, für Schaustellungen[61]) aller Art, für Theatervorstellungen, Concerte, Aufführungen, ohne Zweifel besser als der Aufwand für nothwendige Lebensbedürfnisse als Maßstab qualificirter Steuerfähigkeit angesehen werden kann. Auch wird wohl ein Zweifel darüber nicht bestehen können, daß Verkehrsteuern auf solche Dienstleistungen bei Erhebung mäßiger procentualer Gebühren vom Eintrittsgeld in der Form entsprechend erhöhter Eintrittsgelder schließlich vom Publicum getragen werden müßten.

4. Steuern vom Transportverkehr.

§ 14. Eine eigenthümliche Form der Belastung des beweglichen Vermögens mit Verkehrsteuern bilden die Steuern vom Transportverkehr. Da bei fortschreitender Arbeitstheilung immer mehr alle wirthschaftlichen Güter als Waaren in Umlauf kommen und hierbei der Ortsveränderung durch den Transport bedürfen, so würde eine allgemeine Transportbesteuerung dem volkswirthschaftlichen Principe möglichster Vertheilung der Steuerlast auf alle Bestandtheile des Volksvermögens, wenigstens für die beweglichen unter ihnen, am meisten entsprechen — wenn nicht die Ausführung einer solchen, auch den übrigen Principien der Besteuerung entsprechenden allgemeinen Transportsteuer unüberwindlichen Schwierigkeiten begegnen würde. Diese Schwierigkeiten sind doppelter Art und bestehen einerseits in der Schwierigkeit der Erfassung des gesammten Waarenverkehrs, und andererseits in der Schwierigkeit einer Erfassung desselben mit einer nach dem Werthe der verschiedenen Artikel und nach dem Maße der jeder Waarengattung zukommenden Leistungsfähigkeit entsprechend abgestuften und verschieden tarifirten Transportverkehrsteuer. Noch schlimmer für die Idee einer allgemeinen Transportbesteuerung ist aber der Umstand, daß diese Aufgaben, soweit sie überhaupt steuertechnisch lösbar sind, durch die übrigen Steuern thatsächlich bereits gelöst erscheinen, so für den Transport ausländischer Producte durch die Zölle, welche die Waaren beim Ueberschreiten der Grenzen steuerlich erfassen, für den binnenländischen Verkehr mit einheimischen Erzeugnissen durch die sonstigen Aufwandsteuern, indem man sich, um der unlösbaren Aufgabe einer steuerlichen Controle des gesammten inneren Verkehrs für alle Waaren aus dem Wege zu gehen, genöthigt gesehen hat, diejenigen Waaren herauszugreifen, welche Artikel des Massenverbrauchs sind, also der Steuervertheilung möglichst weiten Raum geben, und dieselben, sei es während des Transports mit Versandt-, Einlage-, Thorsteuern, Uebergangsteuern, sei es schon vorher bei der Erzeugung, mit Productionsteuern, oder nachher beim Händler und Detailleur, mit Handelsteuern in Momenten zu erfassen, wo dieselben den Verkehr am wenigsten belästigen, und hierbei die Steuer der concreten Steuerfähigkeit der verschiedenen Artikel anzupassen. Aber eine umfassende, ausnahmslose Belegung des gesammten inneren Transportverkehrs, wie es in der Idee einer allgemeinen Transportbesteuerung eigentlich liegen würde, ist überhaupt nicht möglich, und noch weniger eine der concreten Steuerfähigkeit der einzelnen Waarenartikel entsprechend verschieden tarifirte steuerliche Erfassung des gesammten inneren Transportverkehrs.

Jede allgemeine Transportbesteuerung müßte daher eigentlich das Bekenntniß voraus-

---

[61]) Hierher gehört die Accise von Schaustellungen in Württemberg mit 5 % der erzielten Einnahme, welcher indessen, abgesehen von theatralischen Vorstellungen, nur die Repräsentanten der niederen Kunst, wie Seiltänzer, Taschenspieler, Gaukler, auch Menageriebudenbesitzer, Musikanten mit spielenden Uhren, Orgeln und anderen derartigen Instrumenten, unterliegen, bei welchen sie zum Theil zugleich die directe Erwerbsbesteuerung zu ersetzen hat.

schicken, daß sie ihre Aufgabe nur sehr unvollkommen zu lösen vermag, und daß sie sich daher zum Voraus damit begnügt, nur denjenigen Theil des Transportverkehrs zu erfassen, der sich eben erfassen läßt, und daß sie sich, um nicht die bereits durch andere Steuern genügend getroffenen Artikel zu hoch zu belasten und andererseits gegen die Forderungen der Gerechtigkeit nicht allzusehr zu verstoßen, genöthigt sieht, so mäßige und geringe Steuersätze in Anwendung zu bringen, daß sie auch von den am wenigsten steuerfähigen Artikeln noch getragen werden können, — und das ist, da manche derselben oft kaum die Transportkosten ertragen, herzlich wenig.

Zu diesen allgemeinen, „des Maßes und des Verhältnisses zu der im Consum jeder besonderen Waarengattung geoffenbarten Leistungsfähigkeit" (Schäffle) entbehrenden Transportsteuern gehören von den Abgabenstempeln von Urkunden die Stempel auf Transportbegleitpapiere, auf Frachtbriefe, Facturen, Aufgabsrecepissen, Connossemente u. s. w. Von den unmittelbar erhobenen Verkehrsteuern sind es die Fähren-, Ueberfuhr-, Brücken- und Weggelder, die Abgaben für innere Schifffahrt, für öffentliches Fuhrwerk ꝛc. Die moderne Entwicklung der Verkehrsanstalten hat als ein weiteres Glied den Abgaben dieser Art noch den Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets[62]) hinzugefügt. Werden diese Transportverkehrsteuern nicht auf den Waarentransport beschränkt, sondern wie bei dem letzterwähnten Aufschlag auch auf den Personentransport ausgedehnt, so bieten sie, ein sprechendes Beispiel der wahrhaft universalen Verwendbarkeit der Verkehrsteuern, das Bild einer Personal- und Kopfsteuer in Verkehrsteuerform[63]).

II. Steuern vom Vermögensverkehr von Todes wegen.

J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern 1840, S. 421 ff.; Rau, F.W., Erbschaftsgebühr I. § 237; Erbschaftsteuer II. § 405; Pfeiffer, die Staatseinnahmen 1866, II. S. 305 bis 331; L. v. Stein, F.W. II. S. 161 (sehr kurz); Wagner, F.W. II. S. 456 ff., insbesondere S. 476—480; Schäffle, St.Polit. S. 508—512; v. Scheel, Erbschaftsteuern und Erbrechtsreform, 2. Aufl., Jena 1877; Baron, zur Erbschaftsteuer in Hildebrands Jahrbüchern 26, S. 275 ff.; F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftsteuer in J. f. G.V. V. S. 189 ff.

§ 15. Den Steuern, welche vom Vermögensverkehr von Todes wegen erhoben werden, den Erbschaftsteuern, hat sich im letzten Jahrzehnt Theorie und Praxis in Deutschland mit besonderem Interesse zugewendet. Die größeren deutschen Staaten haben fast ohne Ausnahme dieses Gebiet des Steuerwesens neu geordnet, indem sie theils nach dem Vorgange

---

[62]) Dieser Aufschlag setzt selbstverständlich voraus, daß das Activsteuersubject nicht zugleich auch Unternehmer des Eisenbahnbetriebs ist, da sonst, wie bei Staatsbahnen, die Erhebung des Aufschlags, welche für I. u. II. Wagenclasse und für Schnellzüge bisweilen vielleicht ganz begründet wäre, einfacher durch entsprechende Erhöhung des Personentarifs erfolgen würde.

[63]) Das bekannteste Beispiel von Transportverkehrsteuern ist wohl der Sundzoll. Wir sind geneigt, diesen Transportverkehrsteuern oder Passagezöllen (vgl. J. G. Hoffmann, a. a. O. S. 450 ff.) Brücken-, Wegegelder und Flußzölle auch da zuzuzählen, wo solche angeblich für die Unterhaltung der Land- und Wasserstraßen gezahlt werden sollen. Das Vorhandensein von Landstraßen, Brücken ꝛc. und deren Unterhaltung liegt nicht bloß im Interesse derer, welche sie für ihre Transporte benützen, sondern ebenso derer, für welche sie mit Transporten in Anspruch genommen werden. Das Wegewesen ist m. a. W. ein allgemeines öffentliches Interesse und sollte nach dem Princip der reinen Staatsausgabe behandelt werden, was selbstverständlich eine Kostenbetheiligung der Provincial- und Communalfonds und besonders interessirter Anlieger bei Anlage und Unterhaltung nicht ausschließt. Aber Wegegelder ꝛc. sind für uns bis zum Beweise des Gegentheils Reste mittelalterlicher Passagezölle.

Am entwickeltsten sind die Transportverkehrsteuern heute wohl noch in Frankreich mit seinen Abgaben für öffentliches Fuhrwerk, für innere Schifffahrt, seinen Fähren- und Ueberfuhr-, Brücken- und Wegegeldern und seinem neu hinzugetretenen 20%igen Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets und auf den Frachtverkehr. Ueber den Aufschlag auf Eisenbahnfahrbillets s. auch oben Aufwandsteuern, § 21 Anm. 17, 18, 19 und 20. Für Frankreich insbes. vgl. v. Hock, a. a. O. S. 410 ff., 424 ff. u. 428 ff. — Auch der preußische Etat pro 1880/81 enthält noch für Brücken-, Canal- ꝛc. Gelder einen Betrag von 2,100,000 M.

Preußens[64]) wie Sachsen[65]), Baiern[66]) und Württemberg[67]) ganz neue Erbschaftsteuergesetze erlassen, theils wie Baden[68]) wenigstens die Erbschaftsteuersätze erhöht haben. Und die Theorie suchte mit der legislatorischen Thätigkeit auf diesem Gebiete gleichen Schritt zu halten; ja sie ist ihr sogar, wenn auch vielleicht durch die Praxis zu ihren Untersuchungen veranlaßt und angespornt, mit schnellem Gedankenfluge erheblich vorangeeilt, sofern sie beim ersten Anlaufe mit ihren Forderungen sogleich bei einer allgemeinen Verkehrsteuer vom Vermögensanfall von Todes wegen anlangte, wofür sie sich allerdings auf die Steuergesetzgebung in England, Frankreich, Italien und Oesterreich berufen kann, während die deutsche Steuergesetzgebung[69]) die Erbschaftsteuer auch in ihrer neuesten Gestaltung über die Bedeutung einer bloß vom Erbesübergang an Seitenverwandte zu entrichtenden „Collateralsteuer" nicht hinausgebracht hat. Namentlich die socialpolitische Richtung der nationalökonomischen und finanzwirthschaftlichen Schriftsteller hat sich um die wissenschaftliche Behandlung der Erbschaftsteuer Verdienste erworben, indem sie dieselbe von ihrem Standpuncte aus sowohl im systematischen Zusammenhang mit der übrigen Besteuerung als in einzelnen Monographieen in vorzüglicher und erschöpfender Weise behandelt hat[70]). Freilich hat die Erbschaftsteuer dabei zum Theil eine eigenthümliche Begründung erfahren, indem man glaubte, die Erbschaftsteuer als eigenthümliche Steuerart und als Steuer überhaupt finanzwissenschaftlich verwerfen und sie dafür als socialpolitische Maßregel und als ein Mittel zur Beschränkung des privaten Erbrechts durch Inanspruchnahme eines staatlichen Erbantheils als Miterben in jeder Familie reconstruiren zu können[71]). Sofern man sich dabei darauf beruft, daß Privateigenthum und Erbrecht staatliche Schöpfungen seien, welche nach Zweckmäßigkeitsrücksichten beliebig gemodelt und geändert werden können, setzen wir diesem politischen Rationalismus mit seinen übertriebenen Begriffen von der Omnipotenz des Staats und der jeweils am Ruder befindlichen Parteien die Anschauung gegenüber, daß Privateigenthum und Erbrecht nicht Schöpfungen des Staats, sondern Forderungen der allgemeinen Rechtsüberzeugungen sind, und daß sich die Aufgabe des Staats darauf beschränkt, diese Rechtsüberzeugungen durch die Rechtsgesetzgebung zu formuliren und zum allgemein kenntlichen Ausdruck zu bringen, sowie durch Rechtsprechung und Rechtsverwaltung ihre Anerkennung als allgemein giltiger Normen gegen den widerstrebenden Einzelwillen und destructive Tendenzen zu erzwingen. Weiter aber sind wir insbesondere der Ansicht, daß privates Erbrecht und das sogenannte staatliche Erbrecht sich gegenseitig ausschließende Gegensätze sind: entweder besteht kein durch die allgemeine Rechtsüberzeugung anerkanntes privates Erbrecht, wie bei Nichtverwandten oder bei sehr entfernten Verwandten im Mittelalter auch bei auswärtigen Erben (jus albinagii), dann fällt die Hinterlassenschaft in ihrem ganzen Betrage als herrenloses Gut dem Staate anheim, oder aber besteht ein solches privates Erbrecht und wird von der allgemeinen Rechtsüberzeugung als Ausfluß des Willens des Erblassers und seiner im Begriffe des Eigenthums begründeten Dispositionsbefugnisse oder als Ausfluß der Familien-

64) Gesetz v. 30. Mai 1873. — 65) Gesetze v. 13. Novbr. 1876 und 9. März 1880. — 66) Gesetz v. 18. Aug. 1879. — 67) Gesetz v. 24. März 1881. — 68) Finanzges. v. 18. März 1880.

69) Die französische Steuergesetzgebung in Elsaß-Lothringen selbstverständlich ausgenommen.

70) Scheel, o. a. Erbschaftsteuern und Erbschaftsreform; Baron, zur Erbschaftsteuer in Hildebrands Jahrb. 26, S. 275 ff.; ferner Leser, die britische Erbschaftsbesteuerung, Z. f. St.W. 37, S. 323 ff. und S. 496 ff.; F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftsteuer in J. f. G.V. V. S. 189 ff.

71) Wagner, F.W. II. S. 457 und 476 ff., anerkennt zwar die socialpolitische Begründung der Erbschaftsteuer als staatlichen Erbantheils als möglich und zulässig, hält aber auf der anderen Seite doch im Wesentlichen die Erbschaftsteuer für Steuern vom Erbanfall als einem Erwerb ohne persönliche Leistung und glaubt, daß diese Betrachtung nicht minder zu einer richtigen principiellen Begründung der Erbschaftsteuer führe, während Schäffle, wie wir glauben, mit Recht fürchtet, daß die socialpolitische Begründung der Erbschaftsteuer als einem staatlichen Miterbrecht dieselbe kaum werde zur Anerkennung bringen können (Schäffle, St.Polit. S. 510); auch Geffcken a. a. O. spricht sich nachdrücklich gegen die Ableitung der Erbschaftsteuer aus einem staatlichen Miterbrecht aus.

gemeinschaft anerkannt, dann ist die Hinterlassenschaft kein herrenloses Gut, dann besteht keine Erbfolge des Staats, sondern nur eine private Erbfolge. Der Staat kann in diesem Falle für Erfüllung der Staatszwecke Zwangsbeiträge aus dem Privatvermögen der Erben erheben, er kann dasselbe besteuern, aber er ist nicht Miterbe.

Man muß daher die Erbschaftsteuer als Steuer finanzwissenschaftlich zu begründen vermögen, oder man muß auf die Erbschaftsteuer überhaupt verzichten.

Wir unterscheiden zunächst Erbschaftsteuern und Erbschaftgebühren.

Erbschaftgebühren sind für uns Gebühren für amtliche Verrichtungen öffentlicher Behörden für ihre Mitwirkung bei Regulirung des Nachlasses Verstorbener. Wir sind denselben schon früher begegnet. Sie gehören zu den Gebühren auf dem Gebiete der nicht streitigen Rechtspflege oder der Rechtspolizeiverwaltung und bilden einen wesentlichen Bestandtheil der Notariatsporteln (s. o. Gebühren, S. 99 u. 100). Ihr Zweck ist die volle Vergütung der dem Staate für Nachlaßregulirungen erwachsenden Kosten.

Dem gegenüber ist die Erbschaftsteuer eine nach dem im Todesfalle auf Andere übergehenden Vermögen bemessene Abgabe zu Deckung des allgemeinen Staatsaufwands. Die Erbschaftsteuer ist also eine Vermögensteuer. Aber sie ist keine Steuer von einzelnen Vermögensbestandtheilen, sondern eine allgemeine Vermögensteuer, welche das ganze im Todesfalle auf Andere übergehende Vermögen erfaßt. Dadurch unterscheidet sich die Erbschaftsteuer von allen anderen zu den Vermögensteuern gehörigen Aufwand- und Verkehrsteuern, welche stets nur bestimmte einzelne Vermögensbestandtheile, bewegliche oder unbewegliche, erfassen. Nur insofern erleidet das Gesagte eine Einschränkung, als durch die Erbschaftsteuer nur selbständige, von der Person des Eigenthümers unabhängige Vermögensbestandtheile, bewegliche und unbewegliche Sachen und Forderungen ꝛc., selbstverständlich nicht auch bloße Dienstleistungen steuerlich erfaßt werden können. — Die Vermögensteuer ist ferner eine allgemeine Vermögensverkehrsteuer; sie ist keine Besitzsteuer vom ganzen Vermögen, sondern eine Steuer vom Vermögensanfall von Todes wegen, oder m. a. W. sie ist eine allgemeine Vermögensteuer in Verkehrsteuerform.

Aus diesem Charakter der Erbschaftsteuer ergeben sich von selbst auch ihre Eigenschaften und ihre Function im Steuersystem.

Als Steuer vom ganzen Vermögen gestattet die Erbschaftsteuer, wie keine andere Steuer für sich allein, eine umfassende Vertheilung des Steuerdruckes auf das gesammte Volksvermögen, das Erwerbsvermögen so gut wie das Verbrauchsvermögen und das Nutzvermögen, und auf alle Classen von Staatsangehörigen ohne Ausnahme. Eben deshalb ist die Erbschaftsteuer bei richtiger Behandlung und Veranlagung sehr einträglich [72]); auch stellt sie dem Wachsthum des allgemeinen Volkswohlstands entsprechend, auch ohne Erhöhung der Steuersätze, dem stets wachsenden Staatsbedarf gegenüber von selbst wachsende Einnahmen zur Verfügung [73]). Sie vereinigt übrigens die Vorzüge der indirecten Besteuerung in finanzieller Hinsicht mit denjenigen der directen Steuer, sofern sie in Staatsnothlagen eine Erhöhung durch außerordentliche Zuschläge gestattet, ohne daß eine Beeinträchtigung des Steuerertrags durch Verbrauchseinschränkungen zu befürchten wäre. In beiderlei Hinsicht entspricht sie wie wohl keine andere Steuer dem finanziellen Steuerprincip.

Die Erbschaftsteuer ist aber nicht bloß einträglich, sondern auch leicht erträglich, „weil sie unmittelbar einen unentgeltlichen, unverdienten Vermögenszuwachs trifft und mehr oder weniger nur die Minderung eines mit Bestimmtheit nicht zu erwartenden Gewinnes ist; sie fordert den Steuerpflichtigen in dem Augenblicke an, wo er erwirbt und zahlungsfähig ist“ [74]).

Von den übrigen Verkehrsteuern unterscheidet sich die Erbschaftsteuer zu ihrem Vortheil dadurch, daß sie eine Ueberwälzung der Steuer von den starken Steuerkräften auf die schwachen in keinem Falle befürchten läßt und mit absoluter Sicherheit die unmittelbare Vertheilung der Steuerlast auf alle nach der durch den Vermögensanfall angezeigten Steuerfähigkeit gestattet. Ueberdies

---

[72]) England pro 1879/80: Testament- und Erbsteuer 6,399,000 £ = ca. 128,000,000 M., Frankreich 1869: 116,347,949 Fr. (v. Scheel, a. a. O. S. 4), Italien 1880: Anschl. 26,000,000 Frcs., Preußen 1880/81: Anschl. nur 5,000,000 M.

[73]) Die engl. Erbschaftsteuer ist von 3.8 Mill. £ oder 25.6 Mill. Thlr. i. J. 1864 bis zum J. 1874 auf 40 Mill. Thlr. gestiegen; cfr. Baron, a. a. O. S. 277.

[74]) H. Wintterlin, das württemb. Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz v. 24. März 1881. Stuttgart 1881. Vorwort S. III.

belästigt die Erbschaftsteuer weniger als die anderen Verkehrsteuern den Verkehr, da sie die Steuer an den Todesfall anknüpft, auf welchen wegen der nunmehr vorzunehmenden Theilung, auch ohne daß eine Steuer erhoben würde, doch in der Regel eine Inventarisirung und Taxirung aller Vermögensbestandtheile vorzunehmen ist und meist auch die Mitwirkung öffentlicher Behörden hierfür in Anspruch genommen wird.

Außerdem gestattet die Erbschaftsteuer eine sichere Erfassung namentlich des beweglichen Vermögens, welches sich anderen Steuern leichter zu entziehen weiß, insbesondere aber auch die Nachholung umgangener und defraudirter Steuern und die nachträgliche Belastung der von den directen Steuern nicht genügend und von den Verbrauchsteuern gar nicht getroffenen capitalisirbaren Ueberschüsse und Reingewinne in der Hand des neuen Erwerbers.

Hierdurch wird sie zur unentbehrlichen Ergänzung aller übrigen directen und indirecten Steuern und des gesammten Steuersystems.

Gegen die Erbschaftsteuer wird hauptsächlich eingewendet, sie verstoße gegen die richtige Steuerregel, daß sie nur aus demjenigen Einkommen gezahlt werden soll, welches dem Steuerpflichtigen innerhalb der Steuerperiode (Jahres) für seine und seiner Familie persönlichen Bedürfnisse oder zur Capitalisirung übrig bleibt (Reinertragstheorie s. o. S. 280 ff.), indem sie von der Erbschaft als Vermögenscomplex und aus der Werthsubstanz desselben getragen wird [75]). Ferner: man vermisse das Streben einer genauen Abmessung der Erbschaftsteuer nach der Leistungsfähigkeit [76]).

Der erste Vorwurf begründet einen Verstoß der Erbschaftsteuer gegen das volkswirthschaftliche Steuerprincip der Verhältnißmäßigkeit, so wie dasselbe von der Reinertragstheorie verstanden wird. Wir haben dem gegenüber darauf zu verweisen, daß thatsächlich alle Steuern aus dem Vermögen und zwar aus dem roh einkommenden Vermögen zu tragen und zu entrichten sind, und daß es bei allen Steuern von der Größe der Gesammtsteuerlast und den übrigen mitwirkenden Verhältnissen abhängt, ob der Steuerpflichtige durch Mehrarbeit oder Wenigerverbrauch in der Lage ist, im Verlauf der wirthschaftlichen Reproduction seines Vermögens eine Vermögensminderung zu vermeiden. Die Erbschaftsteuer ist in dieser Beziehung in keiner anderen Position als alle übrigen Steuern, auch die nach dem Einkommen bemessenen, thatsächlich aber doch aus dem roh einkommenden Vermögen bestrittenen Einkommensteuern nicht ausgenommen. Im Gegentheil läßt sich gerade in dieser Beziehung als ein Vorzug der Erbschaftsteuer anführen, daß sie stets eine absolute Vermögensvermehrung für den besteuerten Erben zurückläßt, und daß sie, da die Erbschaftsteuer nicht wie eine Besitzsteuer von Jahr zu Jahr, sondern nur von Erbfall zu Erbfall und von jedem Erben nur einmal zu entrichten ist, auch bei höheren Beträgen eine Ergänzung des in seiner Werthsubstanz angegriffenen Vermögenstammes im Laufe der Jahre und von Generation zu Generation zulassen wird.

Der andere Vorwurf, daß eine genauere Abmessung der Erbschaftsteuer nach der Leistungsfähigkeit vermißt werde, mag gegen die positive Gestaltung der Erbschaftsteuer in einzelnen Ländern begründet sein, im Wesen derselben liegt nichts, was eine Abmessung nach der Leistungsfähigkeit, soweit sie überhaupt möglich ist, ausschließen würde. Es kommt freilich darauf an, welche Vorstellung man von der Abmessung einer Steuer nach der Leistungsfähigkeit oder von einer dem Princip der Gerechtigkeit entsprechenden gleichmäßigen Austheilung der Steuerlast hat.

Nach unserer Ansicht (s. o. Aufwandsteuern S. 295 u. 300) ist eine Steuer dann nach den Forderungen der Gerechtigkeit gleichmäßig vertheilt, wenn sie als gleichmäßig vertheilt von Allen anerkannt wird, oder was dasselbe ist, wenn das in dem entzogenen Vermögen liegende Opfer von den Besteuerten gleich schwer empfunden wird. Das Vermögen ist nun einerseits Ziel und Ergebniß des Erwerbs. Je entfernter der Verwandtschaftsgrad ist, desto weniger ist die Hinterlassenschaft von den Erben durch eigene Anstrengung oder Entbehrung mit-

[75]) v. Scheel, a. a. O. S. 23; vgl. insbes. auch Rau, F.W. I. § 237 u. II. § 405.
[76]) v. Scheel, a. a. O. S. 21.

erworben, desto leichter fallen die in der Steuer dem Interesse des Ganzen gebrachten Vermögensopfer, desto höher muß die Steuer gegriffen werden, um als gleich empfunden zu werden. Das Vermögen ist aber andererseits das Mittel einer selbständigen und unabhängigen Existenz. Je entfernter die Verwandtschaft mit dem Erblasser ist, desto weniger wird, wie bei Frauen und Kindern, der Todesfall als Ursache einer Zertrümmerung des Vermögens und einer Einkommensminderung empfunden, desto mehr erscheint die Erbschaft wie ein Glücksfall und wie eine reine Vermögensvermehrung, desto leistungsfähiger sind die Erben.

Die Progression der Erbschaftsteuer nach Verwandtschaftsgraden, deren tieferer Grund bis jetzt kaum genügend erkannt, und welche meist nur als juristische Consequenz des Erbrechts hingenommen worden ist, erscheint, sobald man den Begriff der Leistungsfähigkeit in seine Elemente aufzulösen gelernt hat, als eine Progression nach der Steuerfähigkeit, wie sie reiner keine andere Steuer aufzuweisen vermag. — Auch einer Progression der Erbschaftsteuer nach der Größe des Vermögens würde an und für sich ein Hinderniß nicht im Wege stehen. Doch würden wir befürchten, durch derartige Vorschläge [77]) der Anerkennung der Erbschaftsteuer Hindernisse in den Weg zu legen, zumal nach unserer Auffassung die Leistungsfähigkeit nicht mit der absoluten Größe des Vermögens, sondern erst mit dem Verhältniß des Vermögens zu der mit seiner Erwerbung verbundenen Schwierigkeit und Anstrengung einerseits und zu der Größe des darauf angewiesenen Bedarfes andererseits gegeben ist (s. o. Aufwandsteuern S. 295).

Soll aber die Erbschaftsteuer ihre eigentliche Function und ihre hervorragende Stellung im Steuersystem erfüllen, so gestalte man sie auch wirklich als allgemeine Vermögensteuer in Form einer Steuer vom Vermögensverkehr auf den Todesfall; man unterwerfe ihr alles Vermögen, welches im Todesfall auf andere Besitzer übergeht, bewegliches wie unbewegliches, gleichviel ob es ab intestato nach der gesetzlichen Erbfolge oder in Folge testamentarischer Bestimmung übergeht, und gleichviel ob es in das volle Eigenthum oder nur in die Nutznießung des neuen Besitzers übergeht, wie bei der Succession in Nutzungen von Familienfideicommissen oder Stammgütern; man unterwerfe ihr aber auch alle Erben und höre auf, die große Masse der Erbanfälle zwischen Ascendenten und Descendenten von der Erbschaftsteuer auszunehmen; durch die Forderung der Gleichmäßigkeit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist vor Allem eine Steuerprogression nach Verwandtschaftsgraden geboten.

Für die nächsten Verwandtschaftsgrade, für Dienstboten und andere Personen, welche dem Hausstande des Erblassers angehört haben, und etwa auch für Vermögenszuwendungen zu kirchlichen, wohlthätigen, gemeinnützigen Zwecken ist ein niedriger Steuersatz begründet; auch lassen sich für Erben dieser Kategorie gänzliche Steuerbefreiungen für gewisse Minimalbeträge, für erwerbsunfähige Frauen und für unmündige, der Erziehung noch bedürftige Kinder selbst für etwas höher gegriffene Erbsportionen rechtfertigen; als Grundlage für die Steuerbemessung gelte überall der reine auf den einzelnen Erben entfallende Vermögenszuwachs.

Im Interesse der Vermeidung von Conflicten mit der Steuergesetzgebung anderer Länder und zur Erleichterung der Controle gelte als steuerpflichtig jeder Vermögensübergang auf Grund einer im Inlande vorgenommenen Verlassenschaftstheilung. Nur bei Immobilien halte man an der Steuerpflicht für im Inlande gelegene fest, gleichviel ob die Theilung im Inlande oder Auslande vorgenommen wird [78]).

Der Ansatz der Steuer erfolge auf Grund der unter Mitwirkung öffentlicher Behörden errichteten Theilungsgeschäfte, bei Privattheilungen nach den Angaben der Erben (Fassionen) unter Umständen und im Zweifelsfalle auf Grund amtlicher Ermittlungen und Taxationen.

Zur Sicherung der Abgabe ist vor Allem die Stellung aller Schenkungen unter Lebenden unter die Erbschaftsteuer erforderlich unter ausdrücklicher Einbeziehung der Erklärung jedes Erben über die Summe der von dem Erblasser früher empfangenen Schenkungen und mit Anfechtbarkeit Seitens der Miterben aller innerhalb eines gewissen Termins nach dem Tode des Schenkers nicht besteuerten Schenkungen [79]).

---

[77]) Wagner, F.W. II. S. 480, auch Schäffle, St.Polit. S. 511 empfiehlt eine Gradation nach der Werthgröße, Geffcken, a. a. O. S. 197 und 203 begnügt sich dagegen mit der Progression nach Verwandtschaftsgraden.

[78]) S. hierüber auch Böhm, Handbuch der internationalen Nachlaßbehandlung. Augsburg 1881.

[79]) In Deutschland ist die Erbschaftsteuer mit Ausnahme von Elsaß-Lothringen überall Collateralsteuer meist mit Steuerprogression nach Verwandtschaftsgraden bis zu 10 % für entfernte Ver-

III. Das Gebührenäquivalent.

Schäffle, St.Polit. S. 513; F. H. Geffcken, Erbrecht und Erbschaftsteuer, J. f. G.V. V. S. 204.

§ 16. Eine consequente Durchführung der Verkehrsbesteuerung, welche in ausgedehntem Maße und in eingreifenderer Weise Vermögensteuern in der Form von Verkehrsteuern erhebt, sieht sich nothwendig zur Erhebung von Vermögensteuern in der Form von Besitzsteuern veranlaßt bei solchen Vermögensubjecten, bei welchen die Erhebung einer Steuer für die Regel an einen Eigenthumsübergang nicht angeschlossen werden kann, wie bei juristischen Personen, öffentlichen Corporationen, Handels- und Versicherungsgesellschaften, Genossenschaften, Vereinen, (die todte Hand im weiteren Sinne des Worts), weil sie ihr Vermögen, indem sie Generationen überdauern, fortwährend in ihrem Besitz festhalten. Diese Besitzsteuer vom Vermögen wird in der Regel vom Immobiliarvermögen der genannten Personengemeinschaften erhoben, und ist hier nicht nur als Ergänzung und Surrogat der Erbschaftsteuer, sondern auch als Aequivalent der Steuern vom Immobiliarverkehr unter Lebenden aufzufassen, da die Liegenschaften solcher Personengemeinschaften nicht nur dem Besitzwechsel in Folge des Wechsels der Generationen und damit den Erbschaftsteuern, sondern großentheils auch dem Besitzwechsel im Wege des gewöhnlichen Tauschverkehrs entrückt sind. Als Aequivalent der Erbschaftsteuer ist aber auch vom Mobiliarvermögen der todten Hand eine wenn auch mäßigere Besitzsteuer principiell als gerechtfertigt anzuerkennen.

Diese Ausgleichungsabgabe (Gebührenäquivalent, Taxe von der todten Hand) besteht entweder in einem besonderen Jahressteuerzuschlag oder in einer nach längeren, der durchschnittlichen Dauer des ruhenden Besitzes entsprechenden Zwischenräumen periodisch erhobenen Gebühr [80]).

wandte und Nichtverwandte, in Lauenburg, Hessen, Schwarzburg-Sondershausen ohne Steuerprogression. Nach einem den Ständen neuerdings zugegangenen Gesetzesentwurf soll übrigens auch für Hessen nunmehr eine Progression nach Verwandtschaftsgraden (4—8 %) eingeführt werden. Ueber die Erbschaftsteuersätze im Einzelnen vgl. Wintterlin, a. a. O. Anlage IV zu S. 23; ferner die Reichstagsdrucksache v. 1878, II. Session, Nr. 10, S. 83. Zusammenstellung der Erbschaftsteuererträge im Durchschnitt der Jahre 1874—76 ebendaselbst S. 102: in Deutschland im Ganzen 9,887,611 M. 29 Pf. Oesterreich: Gebührengesetz. v. 9. Febr. 1850, Tarif Nr. 106 B. Vermögensübertragungen von Todes wegen, von Eltern an eheliche oder uneheliche Kinder und umgekehrt 1 %, an andere Verwandte bis einschließlich Geschwisterkinder 4 %; in anderen Fällen 8 %. Ueber die mit der Erbschaftsteuer concurrirende Mutationsgebühr von 1½ % vom Uebergang von Immobilien s. o. S. 395 und S. 397 Anm. 49. Frankreich: Enregistrement beim Uebergang in gerader Linie 1 %, an Ehegatten 3 %, an die Seitenlinie 6½ %—7.8 %, an Nichtverwandte 9 %. England hat dreierlei Abgaben von Erbschaften: die probate-duty für Bestätigung von Testamenten, bezw. die letters of administration duty für die Ermächtigung zur Besitznahme eines Intestatnachlasses, beide mit Progression nach dem Werth (2—3, bez. 3—4½ %), dagegen ohne Rücksicht auf die Verwandtschaft (mit Erbschaftsgebührenartigem Charakter); die legacy-duty vom beweglichen Erbgut in Procenten je nach der Verwandtschaft zwischen dem Erblasser und Erben 1—10 %; die succession-duty von allem unbeweglichen Erbgut mit denselben Sätzen wie für die legacy-duty. — Weitere Notizen über die Erbschaftsteuer der außer deutschen Staaten siehe Geffcken, a. a. O. S. 200 ff.; v. Scheel, a. a. O. S. 80 ff.; Baron, a. a. O. S. 109 ff.; über die britische Erbschaftsbesteuerung insbes. Leser a. a. O.

[80]) Baiern (Gebührengesetz v. 18. Aug. 1879, Art. 216 ff.) erhebt ein Gebührenäquivalent vom unbeweglichen Vermögen der todten Hand alle 20 Jahre vom Tage des letzten Anfalls der Immobiliarverkehrsteuer mit einem Normalsatz von 1 % des Werths des Immobiliarbesitzes ohne Abzug der Schulden. Oesterreich (Gebührengesetz. v. 9. Febr. 1850, T.P. 106 B e.) erhebt ein Aequivalent für jede Besitzdauer von 10 Jahren. Dasselbe beträgt bei Stiftungen, Beneficien, Kirchen, geistlichen und weltlichen Gemeinden, Vereinen, Anstalten und anderen Corporationen und Gesellschaften, deren Mitgliedern ein Antheil an dem Vermögenstamme der Gemeinschaft nicht zusteht, von unbeweglichen Sachen 3 % des Werths, von beweglichen Sachen 1½ %, bei Actienunternehmungen und anderen Erwerbsgesellschaften von unbeweglichen Sachen 1½ % des Werths. Frankreich (Gesetz v. 20. Febr. 1849) erhebt für die Güter der todten Hand als Ersatz des Enregistrements eine Jahrestaxe vom Reinertrage der betr. Güter in gewissen Quoten der Grundsteuer; vgl. v. Hock, die Finanzverw. Frankreichs, S. 158; Geffcken, a. a. O. S. 204.

X.

Die Ordnung der Finanzwirthschaft und der öffentliche Credit.

Von

Adolph Wagner.

Rau, Fin. II. § 463—529, auch 530—569. Stein I. S. 51—129, 252; II. 346—552. Umpfenbach, Finanzwiss. II. 81. ff. v. Hock, öff. Abg. § 35—45. Wagner, Fin. I. § 50—67, auch passim § 30—49. Leroy-Beaulieu, fin. vol. II (sehr reichhaltig). Von d. älteren system. Werken bes. v. Malchus, Fin. I. § 80—98. — Nebenius, öff. Credit, 2. A. Carlsruhe 1829 (älteres Hauptwerk; die Bearbeitung des öffentl. Credits in Knies' Werk [s. B. I des Handbuchs S. 284 und überhaupt die dort. Abhandl. VIII über Credit] steht noch aus). Neuere Liter. über die Principienfrage, „Steuern oder Schulden?": Dietzel, System d. Staatsanleihen. Heidelb. 1855. A. Wagner, Ordnung d. österr. Staatshaushaltes. Wien 1865. S. 1—64. Ders., Art. Staatsschulden in Bluntschlis Staatswörterb. X. 1—58. Laspeyres, Art. Staatswirthsch. ebendaselbst. Sötbeer, über Staatsschulden, Vierteljahrsschr. f. Volkswirthsch. 1865. Nasse, Steuern und Staatsanleihen, Tüb. Zeitschr. B. 24. — G. Ricca-Salerno, teoria generale dei prestiti pubblici, Milano, 1879. — Ueber die Formen d. Schulden, Geschichte, Statistik. s. d. Liter. u. vor Abschn. II. — v. Czörnig, Darstell. d. Einricht. über Budget, Staatsrechn., Controle in Oesterreich, Preußen, Sachsen, Baiern, Württemberg, Baden, Frankreich, Belgien. Wien 1866. Sonst die staatsrechtlichen Werke.

I. Die Ordnung der Finanzwirthschaft.

A. Formelle Ordnung.

§ 1. 1. Eingänge und Ausgänge und deren Gleichgewicht. Wie jede Wirthschaft ist auch die Finanzwirthschaft des Staats (und Reichs) und der Selbstverwaltungskörper oder sind die sogen. „öffentlichen Haushalte" zur Durchführung ihrer und damit der Aufgaben des öffentlichen Körpers, dem sie angehören, darauf angewiesen, Sachgüter, bez. Geld zunächst — als „Eingänge" — in ihre Verfügung und alsdann — als „Ausgänge" — zu den festgestellten Verwendungen zu bringen. Mit der allgemeinen Einbürgerung der Geldwirthschaft an Stelle der Naturalwirthschaft in unseren Volkswirthschaften ist in den öffentlichen Haushalten die Geldwirthschaft so gut wie vollständig, in noch höherem Grade als in vielen Privathaushalten durchgedrungen. Die Eingänge und Ausgänge bestehen daher regelmäßig in Geldbeträgen.

Wo ausnahmsweise noch Natural-Ein- und Ausgänge vorkommen, können diese wenigstens in Geld verrechnet werden, was im Princip auch meist geschieht, nur nicht immer mit hinlänglicher Consequenz (Mängel z. B. bei der Gewährung von Dienstwohnungen für die Beamten). Im Folgenden wird der Normalfall der vollständigen Geldwirthschaft im öffentlichen Haushalt vorausgesetzt, daher namentlich auch angenommen, daß der sogen. Realbedarf — an unmittelbar für die Verwaltungszwecke gebrauchten („naturalen") Sachgütern — wie es heute die Regel ist, nicht direct selbst erzeugt, sondern daß die betreffenden Güter mit Geld von anderen Wirthschaften ein-

gekauft werden, es sich also auch zu diesem Zweck um die Verfügung über Geldsummen handelt. Ueber die Terminologie und deren Anwendung auf die Finanzwirthschaft (Ein- und Ausgänge als der weitere Begriff, zu denen außer den Einnahmen und Ausgaben, d. h. den zugleich das Vermögen der Wirthschaft vermehrenden und vermindernden Ein- und Ausgängen, auch die durch Creditoperationen, durch Substanzwechsel in den Vermögensbestandtheilen — z. B. bei Verkäufen von Domänen, alten Waffen u. dgl. — bewirkten, gehören) s. Wagner, G. § 63 bis 72, Fin. I. § 50—53. Ueber Realbedarf eb. § 68, 88—90.

Die Höhe der Geldsummen, die Zeitpuncte, zu welchen, und die Orte, an welchen der öffentliche Haushalt über diese Summen zu seinen „Ausgängen" verfügen muß, ergeben sich aus den in Geld berechneten Kosten aller der Thätigkeiten, welche der betreffende öffentliche Körper übernommen hat und aus den Zahlungsverpflichtungen, welche er in dieser Beziehung eingegangen ist. Daraus ist für die Ordnung der öffentlichen Haushalte das oberste Postulat abzuleiten: nach der Höhe und der zeitlichen und örtlichen Vertheilung dieser Ausgangssummen muß sich auch die Höhe und die zeitliche und örtliche Vertheilung der Eingangssummen richten, oder m. a. W. in dieser Hinsicht muß ein Gleichgewicht zwischen den Geld-Ein- und Ausgängen in der Finanzwirthschaft bestehen, wenn letztere selbst und damit der öffentliche Körper, zu dem sie gehört, ordentlich fungiren, alle übernommenen Aufgaben ordentlich ausgeführt und die damit verbundenen Zahlungsverpflichtungen sicher erfüllt werden sollen. In der Herstellung und Erhaltung dieses Gleichgewichts liegt die erste Aufgabe in Bezug auf die formelle Ordnung der Finanzwirthschaft.

Das bedingende und bestimmende Moment sind dabei die Ausgangssummen und deren Zahltermine und Zahlungsorte, das bedingte und davon abhängige Moment die Eingangssummen. Daher eben jenes oberste Postulat: ein eigentlich selbstverständlicher, scheinbar trivialer, gleichwohl sehr wichtiger und öfters bestrittener Satz. Es ist dabei nur nicht zu vergessen, daß wieder das Bedingende und Bestimmende in Betreff dieser Ausgangssummen in Art, Umfang, Kosten der von dem resp. öffentlichen Körper einmal übernommenen Thätigkeiten liegt.

§ 2. 2. Cassendeficit und Voranschlag. Wird das Gleichgewicht zwischen Ein- und Ausgängen in der ganzen Finanzperiode, welche als Zeiteinheit den Berechnungen und Aufstellungen zu Grunde gelegt wird (regelmäßig das Finanzjahr), oder auch in einzelnen Zeitpuncten dieser Periode nicht erreicht, indem die Eingänge hinter den erforderlichen Ausgängen zurück bleiben, so entsteht ein sogen. Cassendeficit (oder „Deficit" im weitesten Sinne). Uebertreffen umgekehrt in gleicher Weise die Eingänge die Ausgänge, so entsteht ein Cassenüberschuß: auf die Dauer auch eine Anomalie und insofern eine Störung des Gleichgewichts, wenn auch eine practisch weniger wichtige und unbedenklichere als das Cassendeficit. Kann letzteres nicht sofort durch Eröffnung neuer vermehrter Eingänge oder durch Verminderung der Ausgänge beseitigt werden, so ergeben sich die größten Störungen für die Finanzwirthschaft und weiter wirkend für den Staat u. s. w. Es stockt eventuell ein Theil der ganzen Staatsthätigkeit. Daher ist es eine Aufgabe von größter practischer Bedeutung, den Eintritt eines solchen Cassendeficits zu verhüten.

Das formelle Mittel dazu ist die Aufstellung eines Voranschlags (Budgets, Etats) für das bevorstehende Finanzjahr, einerseits in Betreff der Ausgangssummen, welche theils aus festen Zahlungsverpflichtungen sicher bekannt, theils muthmaßlich erforderlich sind, anderseits in Betreff der muthmaßlich verfügbaren Eingangssummen, und die Ziehung einer Bilanz zwischen diesen Summen. Ergiebt sich dann schon hier ein „budgetmäßiges" Deficit, so ist, falls an den Ausgangssummen nichts vermindert werden kann oder soll, gleich hier auf Eröffnung weiterer Eingangssummen Bedacht zu nehmen (Ausgleichungs- und Deckungsmaßregeln in Bezug auf das budgetmäßige Deficit). Da aber auch innerhalb der Finanzperiode aus der verschiedenen zeitlichen Vertheilung der

Ein- und Ausgänge zeitweilige Cassendeficite hervorgehen können, so handelt es sich zugleich um Vorkehrungen dagegen, eventuell um Ermächtigung der Finanzverwaltung, solche Vorkehrungen, z. B. mittelst Aufnahme einer schwebenden Schuld § 24 für eine gewisse Zeit, die dann wieder innerhalb der Finanzperiode aus den normalen budgetmäßigen Eingängen zurückgezahlt wird, zu treffen. Der Voranschlag der Ein- und Ausgänge rechnet aber nicht in allen Posten mit ganz feststehenden, nur vom Willen der Finanzverwaltung oder überhaupt des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats), der Regierung und der Volksvertretung u. s. w. abhängigen Größen. In vielen Fällen weichen daher die wirklichen Ergebnisse in Ein- und Ausgängen von den Voranschlägen ab. Ergeben sich hier namentlich Mindereingänge oder Mehrausgänge oder beides zugleich, so entsteht gegen den Voranschlag ein Cassendeficit. Auch dafür muß von vornherein eventualiter Vorkehrung getroffen werden, in der Weise, daß hier wiederum die Finanzverwaltung ermächtigt wird, in diesem Falle sich in der und der Art Casseneingänge zu eröffnen (etwa auch hier durch Aufnahme einer schwebenden Schuld ad hoc, die alsdann aber in die folgende Finanzperiode hinüber gehen wird) oder etwa in anderen Theilen des Haushalts gegen das Budget ersparte Summen mit zur Deckung des Deficits, namentlich der anderweiten Ueberschreitungen der Ausgänge, zu verwenden (Frage der Uebertragung von Crediten, „Virements“, innerhalb des sogen. Ausgabeetats — § 8, 9.

§ 3. Die Aufstellung von Voranschlägen, die Vorkehrungen zur Beseitigung von Cassendeficits (im Etat selbst wie gegen den Etat) sind die nothwendige Folge der größeren Entwicklung selbständiger öffentlicher Haushalte, namentlich des Staatshaushalts und der Einbürgerung der Geldwirthschaft. Solange auch die Finanzwirthschaften ihre Haupteinnahmen in Naturalien haben und diese unmittelbar verwenden (so im System von Naturalgehalten, von Ueberweisung von Landgütern zur Bewirthschaftung und zum Fruchtgenuß an Beamten), solange der Wehrdienst nicht zum Soldwesen führt, ergiebt sich zwar wohl auch das Bedürfniß nach Uebersichten oder Verzeichnissen über die dem Staate, bez. dem Fürsten regelmäßig zur Verfügung stehenden Landgüter, Gefälle, Abgaben u. s. w. und der regelmäßigen Verwendungen, und mehrfach sind solche Verzeichnisse mit zum Zweck der Ordnung der Finanzen schon im früheren und späteren Mittelalter gemacht. Aber Voranschläge oder Etats im eigentlichen Sinne konnten das nicht sein und waren es nicht. Diese sind erst möglich und erst ein wahres Bedürfniß bei wenigstens vorwaltender Geldwirthschaft in der Finanzwirthschaft: wo Einnahmen und Ausgaben auf den Generalnenner „Geld“ zurückgeführt und wo demgemäß erst eine genauere Vergleichung beider Seiten möglich, nothwendig und nützlich ist. Sie sind daher besonders seit dem 17. Jahrhundert aufgekommen (Sully in Frankreich, v. Seckendorf in Deutschland).

Im Uebrigen hat man es aber hier bei den Voranschlägen und den erwähnten, damit zusammenhängenden Puncten und Fragen zunächst an sich mit reinen und wahren Finanzverhältnissen, daher mit Rechnungsoperationen u. dgl. zu thun. Ob die landesherrlichen und die eigentlichen Staatsfinanzen hier bereits völlig getrennt sind oder, wie in den Zeiten der Uebergangsstaatsformen vom 15., 16. bis 18., 19. Jahrhundert noch nicht, ob und welche „verfassungsmäßige Rechte“ des Volks oder gewisser Stände dem Landesherrn, der Regierung gegenüber auch in Finanzsachen bestehen, das ist zwar von großer practischer Bedeutung für die Finanzen und namentlich auch für die formelle und materielle Ordnung der Finanzwirthschaft und für alles, was sich auf die Voranschläge u. s. w. bezieht. Aber diese Seite der Sache ist eine staats- bez. öffentlichrechtliche mit bestimmten finanziellen Consequenzen, auch für die Aufstellung und Innehaltung der Voranschläge und für die Vorkehrungsmittel gegen Cassendeficite, nicht direct eine finanzielle Seite. Daher gehören auch die vielen Specialfragen des Budgetrechts und die weiteren in Bezug auf die Vorbereitung, Votirung, Ausführung, Controle des Etats nicht in die Finanzwissenschaft als solche, sondern in die Disciplin des Staatsrechts. Die Finanzwissenschaft hat nur anzugeben, einmal, welche Anforderungen formeller und materieller Art von ihrem Standpuncte aus hier zu stellen sind, sodann wie gewisse öffentlichrechtliche Einrichtungen des Budgetwesens u. s. w., auch der Controle wieder auf das Finanzwesen, den öffentlichen Credit zurückwirken. Bei Stein (I. 72—124) wird dies etwas verkannt, die finanzrechtliche Behandlung der Fragen als solcher des öffentlichen Rechts — de lege lata, wie de lege ferenda — verdrängt hier, wie vielfach sonst, aber selbst noch mehr wie sonst bei ihm zu sehr die finanzwissenschaftliche, die finanzpolitische und die nationalökonomische, ein Fehler, den Leroy-Beaulieu (II. livre 1) vermeidet. Nach dem speciellen Zweck und Charakter dieses Handbuchs und dem darin für diese Abhandlung zu Gebote stehenden Raum muß auf ein weiteres Eingehen in die budgetrechtlichen Fragen u. s. w. als solche hier verzichtet werden. — Auch in der absoluten Monarchie sind die Aufgaben für die Aufstellung der Voranschläge, für die

formelle Obsorge in Betreff ihrer Innehaltung und für die Beseitigung der Cassendeficite principiell finanzwissenschaftlich betrachtet ganz dieselben wie in der constitutionellen und wie in der Republik. Nur die öffentlich-rechtlichen Formen, in denen jene Aufgaben vollzogen werden, sind verschieden und geben im Allgemeinen — von Ausnahmen abgesehen — mehr Bürgschaft dafür, daß diese Aufgaben bei verfassungsmäßiger Mitwirkung von Volksvertretungen (Kammern, Ständen, Parlamenten, wie anderseits von Provincial-, Kreis-, Gemeindevertretungen) richtig erfüllt werden; das ist die werthvolle Folge der neueren „constitutionellen Budgetwirthschaft" für Finanzen und Staatscredit. Hier liegen wichtige Garantiemittel öffentlichrechtlicher Art für die Ordnung der Finanzwirthschaft, aber die budgetrechtlichen, die Controlfragen u. s. w. sind nicht die Fragen der Ordnung der Finanzwirthschaft an sich.

§ 4. Einzelne finanzwissenschaftliche Fragen bezüglich der Voranschläge.

a) Das Princip der fiscalischen Casseneinheit. Dem Wesen der modernen Finanzwirthschaft entspricht nur ein solcher Voranschlag (wie anderseits Rechnungsabschluß § 9), welcher möglichst vollständig alle Geld (bez. Sachgüter) in die Verfügung der Finanzwirthschaft einführenden Eingänge und alle durch Verwendungen Seitens dieser Wirthschaft erfolgenden Ausgänge umfaßt. Dabei laufen daher alle Ein- und Ausgänge mindestens rechnungsmäßig durch die Bücher des betreffenden öffentlichen Haushalts und werden hier in einer Casse zusammengefaßt: das Princip der fiscalischen Casseneinheit. Dasselbe ist wesentlich erst in der neueren Zeit seit der Periode der französischen Revolution zur Geltung gelangt, jetzt aber auch mehr und mehr und fast allgemein in den Staatshaushalten wie in denjenigen der Selbstverwaltungskörper eingebürgert.

Ein charakteristischer Begleiter auch der „staatsbürgerlichen" Finanzepoche, im Staatshaushalte speciell auch eine Consequenz des Princips der Staatseinheit und Centralisation gegenüber der früheren provinciellen Autonomie, der Decentralisation und der Zusammenfassung der einzelnen Landestheile etwa nur im Landesherrn, und namentlich eine Consequenz der Einrichtung von gesammtstaatlichen Vertretungskörpern („Nationalrepräsentation") an Stelle der etwa noch vorhandenen altständischen Provincialvertretungen. Daher früher, soweit überhaupt schon Etats aufgestellt wurden, besonders drei wichtige Verschiedenheiten verglichen mit den gegenwärtigen Etats.

Einmal in den Ländern mit älterer landständischer Verfassung, insbesondere in den deutschen Territorien zwei Cassen und demgemäß zwei Etats: für die landesherrlichen Einkünfte und die darauf angewiesenen Ausgaben (namentlich für den Hof, aber auch für Anderes mehr) die Kammercasse und deren Etat, dann die landständische Steuercasse mit ihren Steuereinnahmen (besonders directen) und den daraus zu bestreitenden Ausgaben (für Militär u. a. m., in Preußen die „Kriegscasse") mit einem eigenen Etat. Zwischen beiden Cassen je nachdem Herüber- und Hinüberzahlungen, auch aus Darlehen. S. über diese älteren Verhältnisse Wagner, Fin. I. § 153, 154. Diese Cassen- und Etatstrennung hat sich in deutschen Mittelstaaten (Hannover: bis 1834 und wieder 1841—51) und in Kleinstaaten zum Theil bis in die neuere Zeit und in die Gegenwart erhalten (Braunschweig: Staatshaushaltsetat, daneben Etat der Kammercasse, auf dem u. A. die herzogl. Civilliste ruht und dessen Ueberschuß an den Staatshaushaltsetat übertragen wird. Mecklenburg-Schwerin: drei Etats, landesherrl. Etat, gemeinsamer landesherrl. ständ. Etat, rein ständ. Etat; Sachsen Coburg-Gotha: für jedes der 2 Herzogthümer getrennt je ein Domänencassen- und ein Staatscassenetat; Sachsen-Meiningen: combinirter Voranschlag für den Staat aus der Domänencasse und Landescasse; Lippe: nur ein Etat, der Landescasse, unter ständischer Mitwirkung, der Domanialetat allein unter fürstlicher Verwaltung). Auch die älteren Schulden waren als Kammer- und Landesschulden getrennt.

Zweitens bestanden für die einzelnen selbständigeren Landestheile (Provinzen) längere Zeit oft noch getrennte Etats und Cassen, historisch zu erklären als Rest der ehemaligen vollen Selbständigkeit vor der Vereinigung unter einer und derselben Landesherrschaft. In Folge der Beibehaltung einer mehr oder weniger weitgehenden Autonomie solcher Landestheile überhaupt in der Zeit vor der französischen Revolutionsperiode erhielt sich diese Einrichtung getrennter Provincialetats und Cassen auch mehrfach noch im Zeitalter des Obsiegens der absoluten Monarchie über die alten Stände trotz der hier zugleich hervortretenden Tendenz größerer Centralisation. Nur wurden etwa einzelne Verwaltungszweige („Real-" neben „Provinzial-Departements") schon mehr centralisirt, aus den Provincialetats ausgeschieden und für solche „gemeinsame Ausgaben" des Gesammtstaats theils gemeinsame Einkünfte beschafft, theils Zahlungen der Provincialcassen in eine Central-Staatscasse mit eigenem Etat eingerichtet. In den Provinzialetats begegnet dann wohl die Trennung von Kammer- und Domänencasse wieder. (S. über Preußen die Materialien bei Riedel, brand.-preuß. Staatshaush., bes. die finanzstatistischen Beilagen am Schluß; über die auch für die Finanzorganisation wichtigen Verwaltungsreformen nach dem Tilsiter Frieden s. E. Meier, Reform der Verwaltungsorganis. unter Stein und Hardenberg,

Leipzig 1881.) Das Analogon dieser älteren Provincialetats sind heute in Bundesstaaten die Etats der Einzelstaaten neben denen des Bundes, in Staatenverbindungen wie der österreichisch-ungarischen Monarchie neben dem Etat für den Gesammtstaat („gemeinsame Angelegenheiten“: Ministerium des Aeußeren, Kriegsministerium, gemeins. Finanzministerium, Rechnungshof als Ausgabeposten, anderseits als Einnahmeposten: die gebührenartigen Einnahmen dieser vier Departements, die Nettoeinnahmen aus den Zöllen, die Matricularbeiträge der zwei Reichshälften) die drei Etats für „die im Reichsrath vertretenen Länder“ (Deutsch-Oesterreich, nebst Galizien, Bukowina und Dalmatien), für „die Länder der ungarischen Krone“ und für die „autonome Verwaltung von Croatien und Slavonien“. Auch der ganz abgesonderte Etat Finnlands neben dem russischen Reichsetat ist ein Beispiel. Reste des alten Provincialetatwesens finden sich übrigens auch in Einheitstaaten und deren Etats selbst jetzt noch (bis vor wenigen Jahren, für Polen im russischen Etat, jetzt noch dort für Transkaukasien; für die Insel Man im britischen Etat (bei den Einnahmen); für die Hohenzollerischen Lande im preußischen Etat (für die dortigen directen Steuern).

Drittens sind ehemals vielfach, in den ersten Zeiten der Uebergangstaatsformen und des Etatwesens sogar in einzelnen Ländern als Regel, statt der Generaletats und Cassen der Staaten und Landestheile Specialetats für bestimmte Verwaltungszwecke und demnach für bestimmte Verwendungszwecke von Ausgabe'n und für die ad hoc bestimmten, öfters speciell erst für diesen Zweck geschaffenen oder für denselben überwiesenen und rechtlich dafür vinculirten Einnahmen aufgestellt und bezügliche Specialcassen gegründet worden. Geschichtlich ist dies aus der allmäligen Entwicklung der Staatsthätigkeiten und Finanzbedürfnisse und der in Verbindung damit langsam nachkommenden Entwicklung der Einnahmen, besonders der steuerartigen, speciell aus den Verhältnissen des ständischen Steuerbewilligungswesens zu erklären. Den Ständen mußte die Unzureichendheit der Mittel der Kammercasse, die Nothwendigkeit einer öffentlichen Aufgabe und der Ausgabe dafür nachgewiesen werden, die nur ad hoc bewilligte Steuer war dann gerade für diese Verwendung sicher zu stellen, im Interesse der Stände (des Parlaments) wie eventuell auch derer, welchen diese Verwendung zu Gute kam, der Gläubiger bei einer Schuldaufnahme. Die Folge dieses Verfahrens war dann, wenigstens in all den Fällen, wo der Verwendungszweck von Ausgaben andauerte — also etwa von bald rückgezahlten einzelnen Schuldposten abgesehen fast allgemein —, daß allmälig eine Menge von solchen Etats neben einander bestanden, verschiedene, aber ganz verwandte Einnahmen, z. B. gewisse Steuern, Zölle, in verschiedene Cassen gingen oder doch darin endgiltig verrechnet wurden und die Uebersichtlichkeit der Einnahmen und Ausgaben, einer der Zwecke der Etatisirung, verschwand. Eine Summirung der Etats, die öfters nach verschiedenen Grundsätzen aufgestellt waren und unter einander Zahlungen hatten, welche hier als Eingangs-, dort als Ausgangsposten erschienen, war gar nicht ohne Weiteres möglich. Sie setzte, wie auch noch heute bei nachträglichen statistischen Versuchen dieser Art, mit dem älteren Finanzmaterial, eine bis ins Einzelne gehende Zerlegung der Specialetats in ihre Bestandtheile voraus. Auch über diese Art der Etatisirung hat die geschichtliche Entwicklung und die moderne Auffassung von der Einheit der Staatszwecke, mit dieser auch der Verwendungen und der Geldmittel für die verschiedenen, einmal übernommenen „öffentlichen Aufgaben“ meistens hinweg und zur Einheit des Staatshaushaltetats geführt. (Besonders lehrreiche Entwicklung in England. Bildung des „consolidirten Fonds“ für eine größere Reihe von Ausgaben und Einnahmen, welche ursprünglich je immer zu eigenen Fonds, dann zu drei größeren Fonds zusammengefaßt waren und 1787, 27 Georg III. c. 13, zum consol. Fonds vereinigt wurden. Gneist, engl. Verwaltungsrecht, 2. Ausg. II. 833, 840. S. u. § 8.)

§ 5. b) Ein einziger oder mehrere Etats neben einander? Vollständig ist auch in der Gegenwart das Princip der fiscalischen Casseneinheit und der Einheit des Etats in unseren Staatshaushalten und vollends in unseren Gemeindehaushalten nicht durchgedrungen. Einmal entziehen sich noch immer manche Einnahmen und Ausgaben überhaupt der Etatisirung, z. B. die Nutzungswerthe der Dienstwohnungen der Beamten, die in Geld berechnet zu den Einnahmen und als Zuschlag zu den Besoldungsetats zugleich zu den Ausgaben gerechnet werden müßten; ferner gehen mancherlei Bezüge, welche die Beamten für ihre amtlichen Dienste vom Publicum erhalten, gar nicht durch die Etats, weil sie als Privatbezüge gelten, obwohl sie als Vergütungen für amtliche Thätigkeit zu den öffentlichen Einnahmen zu zählen wären (z. B. Vorlesungshonorar der Universitätslehrer). Sodann aber werden auch gegenwärtig mehrfach noch Specialetats der genannten Art für besondere Zwecke neben dem Hauptetat geführt. Im letzteren erscheinen dann etwa nur einzelne Einnahme- und Ausgabeposten aus den oder für die Specialetats oder die Ueberschüsse und Deficite derselben, oder diese Etats stehen auch völlig getrennt daneben mit eigener Vermögensvermehrung aus Ueberschüssen und Vermögensverminderung aus Deficiten.

Es handelt sich hier mitunter um ältere Fonds, für Kirchen-, Schul-, Wohlthätigkeitszwecke u. dgl. m., etwa ursprünglich besonderes Stiftungsvermögen, das der Staat eingezogen hat, für das er aber, auch wenn es rechtlich jetzt als Staatsvermögen gilt, den besonderen Verwendungszweck beibehalten und vielleicht auch rechtlich festgestellt hat, was dann in der Führung besonderer Etats hervortritt. In Deutschland kommen solche Fälle mehrfach vor, auch in Städten. Die Behandlung ist verschieden, was genauere Vergleiche stört. In den Hauptetats erscheinen dann etwa nur die Ueberschüsse solcher Specialfonds unter den Staats- und Stadteinnahmen oder unter den Ausgaben von Staat und Stadt nur die Zuschüsse zu den betreffenden Verwendungen, nachdem dieselben zunächst aus den Nettoeinnahmen der Specialfonds bestritten sind. Hier ist noch Manches im Etatwesen zu verbessern und zu vervollständigen. — Es fehlt aber auch nicht an Beispielen neuerer Specialetats, mit mancherlei verschiedenen Beziehungen zum Hauptetat. So hat man in Fällen, wo man aus besonderen Gründen gewisse Fonds mit ihrem Vermögen, ihren Einnahmen und Ausgaben getrennt vom allgemeinen Staatsfiscus halten wollte, auch neuerdings solche Einrichtungen getroffen. Wichtige Beispiele sind die Schuldentilgungscassen mit Specialetats, die Staatseisenbahnen, besonders für die Bauverwaltung (im Unterschied von der zum Hauptetat gestellten Betriebsverwaltung) und für die Eisenbahnschuld. In einzelnen Fällen hat man für gewisse Staatsgewerbe (Banken, Fabriken) Specialetats, die nur mit ihrem Ueberschuß oder Deficit im Hauptetat erscheinen (preuß. Seehandlung). Auch in den Stadthaushaltungen kommt Aehnliches öfters vor, z. B. Specialetats für die Gasanstalten. Ferner sind in verschiedenen Staaten öfters für besondere vorübergehende Aufgaben Specialfonds geschaffen worden, für die dann zeitweilig Specialetats geführt werden, z. B. für die Abwicklung von Kriegskosten, für die Durchführung von Reformen auf einem Verwaltungsgebiete (Festungs-Um- und Neubau, Flottenherstellung), für die Pensionen von Kriegsinvaliden u. dgl. m. In städtischen Verhältnissen sind Specialfonds für die Canalisirung, Wasserleitung verwandte Beispiele. Aus der Praxis sind Beispiele: im Deutschen Reich die aus der französischen Kriegsentschädigung gebildeten Fonds, der Reichsinvalidenfonds, Reichsfestungsbaufonds, Reichstagsgebäudefonds, zeitweilig auch ein Reichseisenbahnbaufonds; eine fragwürdige Einrichtung besonders der Invalidenfonds (vgl. über die Einrichtung dieser Fonds Wagner im Jahrbuch f. d. Deutsche Reich v. Holtzendorff, 3. Jahrg. 1874, S. 131). In Baden bestehen Specialetats neben dem Staatshaushalt für die Eisenbahnbauverwaltung, die Eisenbahnbetriebsverwaltung, die Eisenbahnschuldentilgungscasse, die Bodensee-Dampfschifffahrt. In Frankreich wird neben dem Hauptetat des Staatshaushalts ein Specialbudget für die durch Staatseinnehmer mit erhobenen directen Steuern (Zuschläge zu den Staatsteuern) der Departements und Gemeinden und für einige weitere Einnahmen und die correspondirenden Verwendungen geführt; ferner ein Nebenbudget für fünf besondere Zwecke (Nationaldruckerei, Ehrenlegion, Marine-Invalidencasse, Fabrication von Münzen und Medaillen, die Central-Kunst- und Gewerbeschule), nach dem letzten Kriege auch ein Budget des Kriegskosten-Liquidationscontos; eine Zeitlang ein besonderes Budget der Amortisationscasse. Mancherlei Experimente unter Napoleon III. Außerdem, wie auch mehrfach in anderen Staaten, ein außerordentliches neben dem ordentlichen Hauptbudget. Vgl. Leroy-Beaulieu II. 10 ff.

Man kann die Führung von Specialetats neben dem Hauptetat nicht in allen Fällen verwerfen. Für gewisse vorübergehende Zwecke, auch mitunter für einzelne Arten der Capitalanlage kann sie zweckmäßig, selbst nothwendig sein. Aber solche Fälle bilden die besonders zu begründende Ausnahme von der Regel der Einheit des Etats. Geringere Uebersichtlichkeit und Klarheit der Finanzverhältnisse ist fast immer die mißliche Folge, welche einzelne Regierungen freilich wohl dabei mitunter beabsichtigt haben. Die Vergleichbarkeit der Etats verschiedener Länder und desselben Landes zu verschiedener Zeit leidet natürlich bei Specialetats neben Hauptetats sehr.

§ 6. c) Brutto- oder Nettoetats? Jene enthalten in Einnahme und Ausgabe alle (mindestens alle laufenden) Verwaltungs- und Bewirthschaftungskosten der Reinerträge oder „Erwerbseinkünfte" (s. Abh. III in diesem Bande) gebenden Objecte und alle Erhebungskosten der Gebühren und Steuern in sich. Die meist älteren Nettoetats führen nur die Reinerträge der verschiedenen Einnahmen auf, sind daher entsprechend kleiner als die Bruttoetats. Gegenwärtig sind die Staats- und sonstigen Budgets in der Regel Bruttoetats und mit Recht. Denn jene Kosten sind ein wichtiges Moment zur Beurtheilung der ökonomisch-technischen Leistung der Verwaltung und belasten bei den Steuern die Bevölkerung ja ebenso gut. Man muß nur für manche Zwecke die Nettoziffern aus den Etats wieder herausscheiden, nur sie stellen ja das dar, was der Finanzwirthschaft und dem Staate, der

Gemeinde für die Ausführung ihrer eigentlichen Aufgaben an Geldmitteln zur Verfügung steht.

Die völlig consequente Durchführung der Bruttoetatisirung für jeden einzelnen Posten eines großen, mannigfache Einnahmen enthaltenden Haushalts ist übrigens schwierig und kaum irgendwo ganz in Gemäßheit der scharfen principiellen Forderung gelungen oder üblich. Da hier in verschiedenen Zeiten und Staaten auch verschieden verfahren wurde und wird, ergeben sich wieder Schwierigkeiten für finanzstatistische Vergleiche: es fehlt die genaue Vergleichbarkeit. In Bezug auf letztere ist auch der große Unterschied zwischen Bruttoetats von Staaten mit wesentlich verschiedenartigen Einnahmequellen und verschiedenen Verwaltungssystemen dieser Quellen zu beachten. Wo wie in den deutschen Staaten verglichen mit den fremden noch ein großes älteres Domanium (Landgüter, Forsten, Bergwerke u. s. w.) besteht, vollends wenn diese Objecte selbst bewirthschaftet (wie regelmäßig die Forsten und Bergwerke), nicht verpachtet werden, wo ferner eigens verwaltete Staatseisenbahnen vorkommen, da sind natürlich die Ziffern der Bruttoetats viel höher, als ceteris paribus in Staaten mit fast bloßen Steuer- und Gebühreneinnahmen. Wo Monopolverwaltungen (Tabak, Salz) vorkommen, gilt Gleiches für die betreffenden Etats, verglichen mit denen anderer Länder, wo statt dessen Besteuerung in anderer Form besteht. Berechnet man ohne Rücksicht auf solche Umstände Kopfquoten der Bruttoeinnahmen, so ergeben sich natürlich ganz unvergleichbare Zahlen, Fehler, welche gleichwohl gewiegte Statistiker gemacht haben, z. B. Horn (England und — Baden, wegen seiner Eisenbahnen u. s. w. mit den höchsten Kopfquoten!). Im französischen Etat des allgemeinen ordentlichen Budgets für 1882 stehen z. B. 2854.2 Mill. Fr. Ausgaben, worunter 302.9 Mill. Fr. oder 10.6 % Regie-, Betriebs- und Erhebungskosten, im brit. Etat f. 1880/81 83.1 Mill. Pfd. Sterl. ordentliche Ausgaben und 8.22 Mill. Pfd. Sterl. oder 9.9 % Erhebungskosten (die kleinen Domanial- und dgl. Einnahmen im brit. Budget netto eingesetzt); im preußischen Etat für 1881/82 (wo der Zusammenhang mit dem Reichsetat die Vergleichung außerdem stört) ist die dauernde Ausgabe auf 873.0 Mill. M. berechnet, wovon die Betriebs-, Erhebungs-, Verwaltungskosten u. s. w. 411.3 Mill. oder 47.1 %. Vgl. Wagner, Fin. I. § 19.

§ 7. d) Vorbereitung und Einrichtung des Budgets. Die Vorbereitung des Budgets ist natürlich Sache der Finanzverwaltung, unter entsprechender Mitwirkung der übrigen Verwaltungszweige (Ministerien).

Wie Leroy-Beaulieu mit Recht bemerkt, ist es zweckmäßig, diese Vorbereitung, soweit es technisch und mit Rücksicht auf die parlamentarische Berathung irgend möglich ist, thunlich kurz vor dem neuen Finanzjahr vorzunehmen. Andernfalls ergeben sich schon aus der regelmäßigen Veränderung der Verhältnisse im Verlauf der Zeit größere Schwierigkeiten, die Voranschläge innezuhalten, besonders in den Ausgaben, und die bedenkliche Nothwendigkeit, Nachtrags- oder Suplementaretats an den Hauptetat anzufügen. Dadurch wird dieser oft wesentlich verändert (Mißstände in Frankreich). Ein passender Beginn des Finanzjahrs ist in dieser Hinsicht auch erwünscht. Das Kalenderjahr ist aus allgemeinen wirthschaftlichen Gründen und mit Rücksicht auf die geeignete Jahreszeit für parlamentarische Berathung nicht sehr passend (England, jetzt auch das Deutsche Reich und Preußen beginnen am 1. April, Leroy befürwortet 1. Juli). Längere als einjährige Finanzperioden haben, von dem Für und Wider in öffentlichrechtlicher Hinsicht abgesehen, das Mißliche, daß sich hier die Verhältnisse leicht noch mehr ändern und die Innehaltung des Budgets noch schwerer, die Nothwendigkeit von Nachtragsetats noch größer wird. Aber sie bieten auch Gelegenheit zu einer sorgsameren Vorbereitung und besseren parlamentarischen Durchberathung des Etats und bringen eine wünschenswerthe größere Stabilität in die Finanzverhältnisse und dadurch in die gesammte öffentliche Verwaltung (2—3jährige Etats meist in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten). Ueber die Ausscheidung eines Theils des Budgets als „stabiles" für längere Zeiträume s. u. § 8.

Nach seiner Einrichtung zerfällt das Budget zunächst häufig noch in das ordentliche und außerordentliche. In Betreff der Eingänge ist hier eine scharfe Scheidung nach den drei, eventuell vier Hauptkategorieen geboten: Einnahmen (gewöhnlich sogenannte ordentliche Einnahmen), d. h. Erwerbseinkünfte, Gebühren und Steuereinnahmen, dann Erlöse aus Veräußerungen von Staatseigenthum u. dgl. (wohin auch die Ablösungscapitalien, die Amortisationsquoten in Domänen-Amortisationsrenten u. s. w. gehören), ferner Eingänge aus Schuldaufnahmen (wozu eventuell viertens Eingänge aus rückgezahlten Staatsdarlehen, z. B. aus Vorschüssen an Eisenbahngesellschaften treten). Nur die zwei, bez. drei letzten Kategorieen sind im Etat als außerordentliche Eingänge zu behandeln, sie müssen aber auch so behandelt werden und gehören nicht in das ordentliche Budget, ein Grundsatz, der jedoch in der Praxis meistens nicht streng befolgt wird. In Betreff der Ausgänge muß die Scheidung, wenn sie richtig und werthvoll sein

soll, möglichst genau nach den unten § 11 ff. bei der Erörterung der materiellen Ordnung der Finanzwirthschaft dargelegten und begründeten Principien erfolgen.

Das geschieht in der Praxis höchstens annähernd, gewöhnlich nicht in dem Grade, wie es möglich und bei richtiger Finanzwirthschaft nothwendig wäre. Hier thut eine Reform noth. Die jetzige Scheidung (z. B. in Frankreich, aber auch die zwischen „ordentlichen" und „einmaligen und außerordentlichen" Ausgaben im preußischen und im deutschen Reichsetat) beruht vielfach auf Willkür und führt irre, veranlaßt auch leicht eine falsche Wahl der Deckungsmittel (§ 12 ff.).

In Betreff der Einrichtung des Etats fragt es sich ferner, wie weit hier auf beiden Seiten, der Ein- und Ausgänge, namentlich aber der letzteren, specialisirt werden soll, — eine Frage, die dann von besonderer staatsrechtlicher Bedeutung für die Votirung des Budgets in unseren „Verfassungstaaten" und für die staatsrechtlichen und eventuell selbst privatrechtlichen Folgen einer bei der Ausführung des Budgets durch die Organe der vollziehenden Gewalt sich ergebenden Abweichung von den votirten Budgetbeträgen der Ausgänge wird, aber eine Frage, die, davon abgesehen, auch eine specifisch finanzielle Bedeutung hat.

Bei den Eingängen, speciell den („ordentlichen") Einnahmen liegen hier keine wesentlichen Schwierigkeiten vor. Die Specialisirung muß sich auf die einzelnen selbständigen Einnahmearten erstrecken, unter Zusammenfassung solcher, die sich innerhalb einer Gattung nicht wohl trennen lassen (so besonders die Rubrik: „Stempel", „Registerabgaben", „Gerichtskosten", „Zölle"). Weiteres Detail (z. B. provincielle Vertheilung der Steuereinnahmen, Pachtsummen der einzelnen Domänen) gehört nicht in den Etat selbst, sondern in Beilagen dazu. Bei den Ausgängen, speciell den Ausgaben für die Verwaltungskosten der Einnahmen und für die eigentlichen Verwaltungszweige, ist mit Recht aus staatsrechtlichen und aus finanziellen Gründen die Specialisirung immer größer geworden. Man wird Einzelnes nach den Verwaltungseinrichtungen des betreffenden Landes gestalten müssen, im Allgemeinen muß man — abgesehen von der Frage, wonach die Parlamente votiren sollen, § 8 — eine möglichst weitgehende Specialisirung wünschen, daher bei der heute allgemein üblichen Verwaltungsorganisation nach Ministerien, Abtheilungen (Sectionen) darin, Capiteln, Titeln und weiteren Einzelposten und eventuell hier überall nach dem Gattungscharakter der Ausgaben (z. B. wie im preußisch-deutschen Etat: Besoldungen, andere persönliche Ausgaben, sachliche Ausgaben).

§ 8. e) Die parlamentarische Votirung des Budgets hat, richtig nach den wahren Interessen des Staats vorgenommen, natürlich auch rein finanziell betrachtet den großen Werth, eine möglichst richtige und zweckmäßige Gestaltung des Einnahmewesens und der Ausgaben zu verbürgen, bei letzteren namentlich die thunlichste Sparsamkeit mit herbeizuführen. Als finanztechnische Angelegenheit die Votirung aufgefaßt kommt hier Vieles für den guten Erfolg auf die Art und Weise der parlamentarischen Behandlung, Berathung und der Beschlußfassung über das von der Regierung vorgelegte Budget an, wo die englische Praxis manche Vorzüge auch in dieser Hinsicht hat. Die Ausscheidung eines stabilen dauernden oder mehrjährigen Budgets für gewisse Hauptkategorieen von Ausgaben und für die dafür dienenden Deckungsmittel aus dem Gesammtbudget (s. u.) hat gerade auch finanztechnische Vortheile, indem dann der Rest des jährlich votirten Budgets um so sorgsamer durchberathen werden kann. Die Votirung der Budgets ist in unseren neueren Verfassungstaaten, namentlich bei steigendem Einfluß der Parlamente, im Ganzen immer mehr eine specielle geworden, bis auf Capitel und Titel u. dgl. hin: finanztechnisch bei richtigem Vorgehen der Parlamente und gutem Einvernehmen zwischen ihnen und einer tüchtigen Regierung einerseits gewiß auch ein Vortheil, aber anderseits beim Ausschluß des Rechts zu Uebertragungen zwischen den Titeln keine unbedingte Garantie gerade für sparsame Verwaltung. Eine sehr weitgehende Specialisirung der zu votirenden Posten ohne dieses Recht beengt die Regierung sehr, treibt sie nicht selbst zu möglichen Ersparungen in dem einen Titel an, um Ueberschreitungen in einem anderen auszugleichen, steigert dadurch leichter die Gesammtausgabe und führt so in vermehrtem Maße zur Forderung von Nachtragscrediten. Nicht nur, um politisch heikle und leicht zu Conflicten führende Debatten seltener zu machen, sondern auch, um einer technisch tüchtigen Verwaltung Gelegenheit und Anreiz zu geben, mit gegebenen Mitteln bestimmte Aufgaben zu erfüllen, daher

auch in rein finanziellem Interesse kann es sich mitunter empfehlen, für gewisse wichtige Verwaltungszwecke Pauschsummen zu gewähren oder den Etat dafür weniger als sonst, etwa nur in einige größere Abtheilungen zu specialisiren und demgemäß zu votiren, auch mehr Uebertragungen innerhalb eines solchen Etats zu gestatten, so namentlich beim Militär- und Marine-, auch bei großen Bauetats, wie z. B. der Eisenbahnverwaltung.

Gute Erörterungen über diese und verwandte Puncte von Leroy-Beaulieu II. l. 1, ch. 1 u. 2, bes. über die virements und crédits extrabudgétaires und die wechselnde französ. Gesetzgebung; Vergleiche mit England. In Deutschland u. A. von princip. Wichtigkeit die Behandlung des Militäretats, bes. im Norddeutschen Bunde und in den ersten Jahren des Reichs. S. Wagner, Reichsfinanzwesen, in v. Holtzendorffs Jahrb. d. D. Reichs I. 1871 S. 638, III. 1874 S. 171 ff.; Reichsverfass. Art. 62, Reichsges. v. 9. Decbr. 1871 (Pauschquantum von 225 Thlrn. pro Mann der Friedenspräsenzstärke bis Ende 1874).

Dies führt noch auf die Frage der Ausscheidung eines dauernden (stabilen) Budgets der Ausgaben aus dem Gesammtbudget mit jährlicher parlamentarischer Bewilligung alsdann nur des anderen, wandelbaren Budgettheils. Die constitutionellen Bedenken, welchen auch speciell finanzielle in Bezug auf die Wirksamkeit der parlamentarischen Finanzcontrole beigefügt werden, sind wohl durch den wichtigen Vorgang des constitutionellen Musterlands England zu widerlegen. Dem Wesen des Staatshaushalts entspricht es nicht, die Fiction durch jährliche Votirung des Gesammtbudgets zu erwecken, als könne eigentlich dieser ganze Haushalt „in Frage gestellt" werden. Die große Masse der Ausgaben ist von Jahr zu Jahr gar nicht ernstlich strittig, entspringt theils bestimmten rechtlichen Verpflichtungen des Staats (Staatsschuld, Krondotation, Beamtengehalte, Pensionen, Zuschüsse an andere Körper, Institute u. s. w.), theils den Bedürfnissen der in allem Wesentlichen ganz „außer Frage" stehenden organischen Staatseinrichtungen. Die Ausscheidung eines stabilen Budgets für solche Posten in bestimmter Höhe und mit dafür zu verwendenden Deckungsmitteln (wie im consolidirten Fonds Englands) möchte daher zu empfehlen sein. Alljährlich würden dann nur die Vermehrungen der Ausgaben dafür ebenso wie die übrigen Ausgaben der Bewilligung unterliegen und nur die Ueberschüsse der Einnahmen des stabilen Etats wären für andere Zwecke verfügbar. Daraus möchte, wie eine lange englische Praxis zeigt, auch eine wirksamere parlamentarische Controle der wirklich „fraglichen" Ausgaben des Etats hervorgehen, als die jetzige wegen der Votirung des Gesammtbudgets formell weitergehende, aber im Grunde großentheils nur scheinbare.

S. über diese Frage Wagner, Fin. I. § 56 und die dort cit. Liter.; Stein, 1. Aufl. S. 29, 3. Aufl. S. 69 ff., 4. Aufl. I. 77 ff.; über England bes. Gneist, a. a. O. II. § 66; Leroy-Beaulieu II. 22.

Bei der Votirung des Budgets erlangt dann auch das oberste Postulat (§ 1) öffentlicher Haushalte noch seine practische Geltung: ist der Finanzbedarf oder die Gesammtheit der erforderlichen Ausgänge (namentlich, aber nicht nur, der Ausgaben) einer Finanzperiode einmal als wenigstens im Augenblick keiner Verminderung fähig anerkannt worden, so muß er nothwendig auch vom Parlament bewilligt werden. Alsdann aber folgt daraus, daß die Bewilligung der erforderlichen Deckungsmittel oder Eingänge (vornemlich, aber nicht nur, der Einnahmen, bez. der ordentlichen Einnahmen) zur Herstellung des Gleichgewichts oder zur Bilancirung des Etats auch für das Parlament eine nothwendige Consequenz ist. Die Bewilligung der Ausgaben bedingt also diejenige der Einnahmen: die budgetrechtliche Formulirung jenes obersten Postulats (§ 1). Welcher Art die hier zu bewilligenden Deckungsmittel oder Eingänge theils sein müssen, theils zweckmäßig sein werden, ist eine Frage der materiellen Ordnung der Finanzwirthschaft, welche sich practisch vornemlich auf die Frage der Wahl zwischen, bez. der Combination von Besteuerung und Schuldaufnahme zuspitzt und unten mit behandelt wird (§ 12).

§ 9. f) Ausführung des Budgets und damit in Verbindung Stehendes. Die zahlreichen einzelnen hierher gehörigen Fragen sind theils öffentlichrechtlicher, theils finanztechnischer Natur und beziehen sich auf das Verordnungswesen, das Zahlungs-, Rechnungs- und Buchhaltungswesen, auf die Controlen, auf die zufälligen oder die absichtlich von der Finanzverwaltung bewirkten Abweichungen zwischen dem oder den Voranschlägen (Hauptetat und Nachtragsetat) und den wirklichen Ergebnissen des Haushalts, auf die Trennung der verschiedenen Jahresdienste, auf den Abschluß früherer Jahre und die definitive Regelung der Abschlußergebnisse durch die nachträgliche Genehmigung des Staatsoberhaupts und des Parlaments u. s. w. u. s. w. Aus allen diesen Fragen kann hier nur Weniges kurz berührt werden. Für eine erschöpfende Behandlung und ein näheres Eingehen in das reiche Detail dieser Fragen ist hier der Ort nicht. Sie gehören überhaupt mehr in das öffentliche Recht als in die Finanzwissenschaft.

Vgl. bes. Stein I. 71—124, von dessen Behandlung dieser Puncte aber das oben Gesagte gilt; ich kann ihm auch sachlich nicht immer beistimmen. Rau II. § 538 ff. reicht aber nicht mehr aus. Aus der früheren deutschen Finanzliter. bes. v. Malchus. Außerdem die staatsrechtl. Werke über einzelne Länder (v. Rönne u. A. m.). Gut Leroy-Beaulieu II. livre 1, ch. 2, 3. Besonders interessant und lehrreich die französ. und englischen Verhältnisse, worüber aus der deutschen Fachlit. bes. auf v. Hock, Finanzverwalt. Frankreichs, und auf Gneist zu verweisen ist.

Das gesammte Budget bildet den „Credit" der Finanzverwaltung, bez. der Regierung, worüber diese dann nach den budgetrechtlichen Normen in Betreff der Votirung nach Abtheilungen, Capiteln, Titeln u. s. w. verfügen kann. So ergeben sich die „Dotationen" für bestimmte Zwecke und die (Special-) Credite der einzelnen Ministerien u. s. w., über welche diese nach dem Etat, unter Verantwortlichkeit des betreffenden Ministers disponiren; weiter die Credite der einzelnen Verwaltungszweige u. s. w.

Mit dem technischen Namen „Dotation" werden wohl, wie in Preußen, Credite für gewisse hervorragende Zwecke bezeichnet, so hier der „Zuschuß zur Kronfideicommißrente" (letztere selbst steht auch in den Etats der verfassungsmäßigen Periode nicht bei den Ausgaben, sondern bei den Einnahmen aus Domänen und Forsten, indem sie hier gleich von deren Rohertrage abgezogen wird), ferner die öffentliche Schuld, endlich die „beiden Häuser des Landtags".

Die formelle Ordnung der Finanzwirthschaft in unseren großen und sehr complicirten öffentlichen Haushalten ist natürlich von der möglichst zweckmäßigen Einrichtung des Zahlungs-, Rechnungs- und Buchhaltungswesens bedingt, das eben deshalb streng geregelt und gut controlirt sein muß.

In deutschen Staaten, auch in Preußen, möchte hier noch Manches zu verbessern, auch wohl zu vereinfachen sein und mehrfach könnte im Interesse der Finanzverwaltung wie des Publicums und der ganzen Volkswirthschaft auch die mehr büreaukratische Einrichtung einer mehr geschäftsmäßigen, so im Zahlungswesen, weichen. U. A. ließe sich wohl das System der Baarzahlung (bei den höheren Besoldungen, bei den Zahlungen der Staatschuldenverwaltung, im Lieferungswesen u. s. w., wie anderseits bei der Steuerverwaltung) mehr durch das System der Gutschrift und der bloßen Uebertragung in den Büchern der betreffenden Cassenverwaltungen ersetzen, das Cassen- und Zahlungswesen überhaupt mehr centralisiren. Diese Aufgaben sind besonders in Verbindung mit dem großen öffentlichen Bankwesen (Schatz-Contocorrent, Check-, Girowesen) und auch mit dem Postwesen zu lösen. Die deutschen Einrichtungen sind hier hinter denen einzelner fremder Länder, besonders Englands, technisch zurück, auch nachdem die Reichsbank die Pflicht auferlegt erhalten hat, „ohne Entgelt für Rechnung des Reichs Zahlungen anzunehmen und bis auf die Höhe des Reichsguthabens zu leisten", und das Recht, die nemlichen Geschäfte für die Bundesstaaten zu übernehmen (Bankges. v. 14. März 1875, § 22). Diese Entwicklungen sind bei uns noch im Anfang. Vornemlich würde, wie in England, die Reichsbank die Staatsschuldenverwaltung nicht nur des Reichs, sondern auch Preußens zu übernehmen haben.

Ein wichtiger Punct für die Ordnung der Finanzwirthschaft betrifft die scharfe Trennung der verschiedenen „Jahresdienste". Hier sind u. A. Zeitbestimmungen erforderlich, wie lange nach dem Ablauf eines Finanzjahrs noch auf dessen Rechnung Zahlungen anzunehmen und zu leisten sind, also von wann an diese auf die Rechnung des folgenden Jahres übergehen, wann definitiv der „Dienst" eines Jahres abgeschlossen wird.

Schwierigkeiten machen hier besonders solche Zahlungsverpflichtungen des Staats, deren

Realisirung vom Publicum abhängt, practisch namentlich im Staatschuldenwesen (unterbleibende oder verspätete Einlieferung von Zinscoupons, von zur Tilgung ausgelooften und eingerufenen Schuldverschreibungen); namentlich im ersteren Falle daher kurze Verjährungsfristen, z. B. 4 Jahre (Preußen). In allen diesen Dingen sind die französischen Einrichtungen, besonders in formeller Hinsicht, mustergiltig (drei Dienste, bez. Rechnungen unterschieden: exercice courant, clos, périmé; s. v. Hock, Finanzverw. Frankreichs, S. 92; Leroy II. 59 ff.), nur daß sich die definitive Erledigung der Abschlüsse zu lange hinzieht.

Für die oberste Rechnungscontrole fungirt in unseren modernen „Verfassungstaaten" regelmäßig eine besondere oberste Behörde, „der oberste Rechnungshof" (Oberrechnungskammer) mit bedeutsamer öffentlichrechtlicher Aufgabe. Diese Behörde hat nemlich nicht sowohl eine calculatorische Prüfung — die nur nebenbei läuft — als eine Prüfung darüber anzustellen, ob die Ausführung des Budgets in gesetzmäßiger Weise, daher insbesondere nach den votirten Titeln u. s. w. (soweit nicht Uebertragungen gestattet sind) erfolgt ist, demgemäß die einzelnen Posten der Rechnungen zu prüfen, Berichtigungen (Monita) zu machen, welche der Volksvertretung von der Regierung mit vorzulegen sind und dem Staatsoberhaupt Bericht zu erstatten. Durch diese Einrichtung soll also die Uebereinstimmung zwischen Budget und Rechnungsergebniß verbürgt und die Regierung angehalten werden, für Abweichungen, soweit sie daran schuld ist, also besonders im Ausgabeetat nachträglich die Genehmigung der Volksvertretung einzuholen, entlastet zu werden, „Indemnität" für selbständig verfügte Ueberschreitungen zu erlangen, das „Absolutorium" zu erhalten. Das ganze Verfahren des endgiltigen Rechnungsabschlusses schließt daher mit einem Acte der gesetzgebenden Factoren ab.

S. Stein I. 113—127; Leroy I. 69 ff. Eingehend: die (anonymen) 2 Aufsätze „über den Rechnungshof mit bes. Rücksicht auf das Deutsche Reich", Tüb. Zeitschr. 1876 u. 77. Für Preußen: Ges. über d. Oberrechnungskammer v. 27. (nicht, wie bei Stein, v. 12.) März 1872; diese Kammer fungirt zugleich als oberster Rechnungshof des Deutschen Reichs. Die staatsrechtliche Stellung und die Competenz solcher Behörden ist zwar in den Hauptpuncten in den verschiedenen Staaten ziemlich gleichartig geregelt, im Einzelnen aber vielfach verschieden. Manche staatsrechtliche Controversen knüpfen sich an dies Gebiet der obersten Rechnungscontrole.

B. Materielle Ordnung der Finanzwirthschaft oder Grundsätze für die Deckung des Finanzbedarfs.

Rau, Fin. I. § 39—41, II. § 463—470; Stein I. 60—72; Wagner, Fin. I. § 54—55, 57—67, auch § 30—37 und Grundl. 1. Abschnitt, Cap. 4 (Staat, volkswirthsch. betrachtet, bes. § 171—183). Ders., Ordn. d. österr. Staatshaush. Abschnitt I. Dann die hier mit zu berücksichtigende neuere, principiell erörternde Literatur über den Staatscredit, s. o. S. 413, bes. Dietzel, Wagner, Laspeyres, Sötbeer, Nasse a. a. O.

1. Das Problem.

§ 10. Die beste, auch durch alle staatsrechtlichen Cautelen verbürgte formelle Ordnung der Finanzwirthschaft bleibt doch immer nur eine — formelle Ordnung und bietet daher an sich noch keine Garantie für ein dauerndes Gleichgewicht des öffentlichen Haushalts. Eine solche Garantie liegt nur in einer richtigen materiellen Ordnung, diese aber besteht in nichts Anderem als in der Befolgung richtiger Grundsätze für die Deckung des Finanzbedarfs. Die Aufstellung und Begründung solcher Sätze oder einer „Thorie der Deckung des Finanzbedarfs" ist die eigentlich finanzwissenschaftliche Aufgabe in Bezug auf die Ordnung der Finanzwirthschaft. Alles was die erörterte formelle Controle betrifft, ist mehr finanztechnischer und öffentlichrechtlicher Art. Die Finanzwissenschaft hat für die Lösung jener Aufgabe auf die Volkswirthschaftslehre zurückzugreifen und mit ihren theoretischen Sätzen der practischen Finanzpolitik den Weg zu weisen.

Eine Theorie der Deckung des Finanzbedarfs muß zunächst an eine Gliederung dieses Bedarfs nach einem besonderen Merkmal, nemlich nach dem inneren Moment der Dauer der mit einer Ausgabe (Ausgang) sicher oder muthmaßlich erzielten

Wirkungen, daher auch nach dem volkswirthschaftlichen Charakter der mittelst dieser Ausgabe bewerkstelligten Güterverwendungen, anknüpfen. Für die verschiedenen Kategorieen des Finanzbedarfs, welche sich hierbei ergeben, sind alsdann correspondirende Deckungsmittel oder Kategorieen von Eingängen (Einnahmen und sonstigen Eingängen) zu suchen und diese Gattungen des Bedarfs und der Eingänge in Combination zu bringen. So ergiebt sich die wissenschaftliche Lösung des Problems. Dieselbe ist zugleich eine Lösung der Frage, ob und wie weit der öffentliche Credit im öffentlichen Haushalte unserer Zeit angewendet werden darf, soll und kann; das ist der materielle Theil oder die eigentlich principielle Frage in der Lehre vom öffentlichen Credit, eine Lehre, aus welcher dann nur noch der formelle Theil, die Untersuchung der Formen, in welchen Credit aufgenommen wird, übrig bleibt (u. § 20 ff.). Es wird daher in diesem Abschnitt B jene principielle Frage vom öffentlichen Credit gleich mit erledigt. — Bei dieser Behandlung des Gegenstands zeigt sich auch am besten das in gewissen Grenzen naturgemäße und principiell Berechtigte der Benutzung des Credits neben der Besteuerung, dem Gebührenwesen und den Erwerbseinkünften im öffentlichen Haushalt.

§ 11. a) Die Gliederung des Finanzbedarfs nach dem angegebenen Moment.

Man bedient sich hier passend der Terminologie: „ordentlicher" und „außerordentlicher" Bedarf (mit weiterer Gliederung des letzteren). S. auch in diesem Bande Abh. II. S. 28. Diese Ausdrücke können und werden aber auch noch in anderem Sinne gebraucht, insbesondere nach der Zeit des Eintretens des Bedürfnisses und Bedarfs (auch nach dem Umstand, ob dieses genau voraus zu bestimmen war oder nicht), die gewöhnlich gemeinte Bedeutung, wenn man die Ausdrücke braucht, aber die theoretisch und practisch gegenüber unserer obigen viel weniger wichtige Unterscheidung; ferner kann man jene staatsrechtliche Unterscheidung eines stabilen und wandelbaren Budgets (§ 8) auch wohl mit jenen technischen Worten bezeichnen. Man hat es dann also mit einer dreifachen Bedeutung der Ausdrücke zu thun, die auseinandergehalten werden muß. Wagner, Fin. I. § 54—56.

(I.) Ordentlicher Finanzbedarf („eigentliche ordentliche" Ausgabe, Normalerforderniß) ist „die periodische regelmäßige Zuführung umlaufenden Capitals in den öffentlichen Haushalt, d. h. der Aufwand an Gütern, welcher innerhalb einer „Productions"- (d. i. Finanz-) Periode definitiv im staatlichen (communalen u. s. w.) Productionsproceß zugesetzt wird, seinem vollen Werthe nach in die producirten Güter (d. i. die Staatsleistungen) übergeht und sich eben deshalb in jeder Periode (Jahr) in demselben Betrage wiederholen muß" (Wagner, Fin. I. 106).

Hierher gehören daher alle diejenigen Ausgaben, welche durch den jeweiligen Bereich der Thätigkeit und durch das bestehende Verwaltungssystem des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats) jährlich in demselben Betrage erforderlich werden; von neuen Ausgaben mithin deren bleibender Theil. Der regelmäßige Verwaltungs- und Betriebsaufwand für das Reinertrag gebende Staatseigenthum, für die Regale, Monopole, die nemlichen Erhebungskosten der Gebühren und Steuern, der regelmäßige Aufwand für die Central-, Militär-, Civilverwaltung und die öffentliche Schuld (deren Zinsen, nicht ohne Weiteres deren Tilgung, s. u. § 26) ist demnach beim Staatshaushalt hierher zu setzen. Dieser Aufwand entspricht in der That, wenn man den öffentlichen Haushalt und den öffenlichen Körper, für den jener fungirt, als die Eine „öffentliche Wirthschaft" betrachtet, wie es geschehen muß (Wagner, G. § 154 ff., 161 ff.), dem Aufwand, welcher in der gewöhnlichen Productionswirthschaft durch das verbrauchte umlaufende Capital dargestellt wird.

(II.) Außerordentlicher Finanzbedarf (im allgemeinen oder weiteren Sinne im Unterschied von dem unter B genannten) ist „der unperiodisch, im größeren Betrage meist nur von Zeit zu Zeit stattfindende Aufwand an Gütern (Geld), dessen Wirkungen nothwendig oder regelmäßig über die laufende Finanzperiode hinüberragen". Daher hier eine gesteigerte Productionsfähigkeit des betreffenden öffentlichen Körpers (Staats), eventuell auch ein vergrößerter Reinertrag aus Objecten von Erwerbseinkünften und Anstalten der Gebührenerhebung oder statt dessen wenigstens, aber auch unter Umständen zugleich damit verbunden, eine gesteigerte Productionsfähigkeit der Volkswirthschaft gerade in Folge dieses wieder fortfallenden Aufwands in den kommenden Finanzperioden; oder

doch, wenn jene günstigen Folgen nicht vorliegen sollten, der muthmaßliche Wegfall dieses Aufwands nach Ablauf der Periode, in der er vorkam. Danach zerfällt dieser außerordentliche Finanzbedarf in folgende Unterarten:

(A.) Ein solcher Aufwand, welcher die Grundlage einer dauernden Nutzung ist, insofern eine stehende Capitalanlage, eventuell ein „Immaterialcapital“ für die Volkswirthschaft oder auch zugleich für den öffentlichen Körper darstellt.

Hier treffen die vorausgehenden Merkmale genau zu. Es handelt sich hierbei entweder 1) um eine privatwirthschaftliche Capitalanlage des Staats u. s. w. für den Erwerb eines Reinerträge gebenden Objects als einer Quelle von Erwerbseinkünften oder Gebühreneinnahmen (beides principiell zu unterscheiden, practisch oft in einander übergehend — Beispiele sind: Erwerb, erste Anlage, Kauf, Melioration von Domänen, Forsten, Bergwerken, Fabriken, Banken, Eisenbahnen, Post- und Telegrapheneinrichtungen u. dgl. m. —); oder 2) es kommt eine „staatswirthschaftliche“ Capitalanlage in Betracht, vielfach gerade hier die Schaffung eines (staatlichen u. s. w.) Immaterialcapitals, Aufwand für große öffentliche Reformen in der Militär-, Civil-, Finanzverwaltung (z. B. neues Bewaffnungssystem, Herstellung oder Erweiterung der Kriegsmarine; Justiz-, Unterrichtsreform; Durchführung großer Reformen der volkswirthschaftlichen Rechtsordnung wie Grundlastenablösung oder Aufwand und einmalige Maßregeln zur Hebung der Landescultur durch Canal-, Straßenbau, durch Vorschüsse oder Dotationen zur Bewerkstelligung von Verbesserungen des privaten Landbaues [Be-, Entwässerungswesen], der Industrie u. s. w.; einmaliger Aufwand für Steuerkatasterreformen u. dgl. m.). Gerade je mehr der Staat und die Selbstverwaltungskörper direct für die Förderung der Volkswirthschaft durch Reformen und Maßregeln wie die genannten thun, desto gewichtiger wird dieser Aufwand für die „staatswirthschaftliche Capitalanlage“. Er wird vollends wachsen, je mehr eine „positive Socialpolitik“ des Staats durchdringt. — Es ist dabei übrigens weder nothwendig noch zweckmäßig, die Unterscheidung zwischen dem ordentlichen und dem hier besprochenen außerordentlichen Bedarf in seinen zwei Arten in der Praxis bis auf die Spitze zu treiben, d. h. hier bis ins Kleine hinein durchzuführen. Jeder Neubau für einen öffentlichen Verwaltungszweig z. B. ist, principiell betrachtet, eine solche stehende Capitalanlage und gehört an sich mit seinen Kosten nicht zum ordentlichen Bedarf. Da aber solche Neubauten in jedem größeren öffentlichen Körper ziemlich regelmäßig jedes Jahr wiederkehren, empfiehlt es sich, den Aufwand hier zum ordentlichen Bedarf zu rechnen, während er z. B. in einer kleinen Gemeinde, die in längeren Zeiträumen einmal ein Schulhaus baut, recht wohl, sogar richtiger, zum außerordentlichen Bedarf gesetzt werden kann.

(B.) Ein solcher Aufwand, „welcher vorübergehend in einzelnen Finanzperioden durch abnorme, sich zeitweilig der Verwirklichung der öffentlichen Zwecke entgegenstellende Schwierigkeiten verursacht wird“ und sich dann regelmäßig als ein entsprechender definitiver Verlust an Sachgütern für die Volkswirthschaft darstellt, dem wenigstens in der Regel kein materieller oder immaterieller Gegenwerth wie in den Fällen unter A gegenübersteht. Hierher gehört vor Allem der Kriegsaufwand und Aehnliches. Man kann diesen Aufwand den „eigentlichen“ außerordentlichen oder den außerordentlichen im engeren Sinne nennen.

Das Merkmal des „Unperiodischen“ und „des, wenn einmal vorgekommen, nicht gleich Wiedervorkommens“ theilt dieser Aufwand mit dem unter A besprochenen, was eben die Zusammenfassung beider in diesem Puncte und die Gegenüberstellung zum ordentlichen Bedarf rechtfertigt. Aber der durchgreifende Unterschied ist doch unverkennbar: die direct oder indirect für den Staat u. s. w. oder für die Volkswirthschaft productive Wirkung (eventuell selbst zu Rentenerträgen führend) dort, die gerade entgegengesetzte Wirkung hier. Daher war es von Dietzel, welcher sich um diese Theorie der Bedarfsdeckung zuerst ein originelles Verdienst erworben hat, falsch, den außerordentlichen Bedarf im weiteren Sinne nicht, wie es oben geschehen ist, zu zerlegen. Seine Theorie für die Wahl der Deckungsmittel paßt — soweit überhaupt die Verwendung der Ausgaben entscheidet, was nicht allein der Fall ist, § 12 — nur für die Kategorie A, bloß ganz bedingt, meist gar nicht für die Kategorie B. An demselben Fehler leidet auch heute noch die Theorie von Stein, bei welchem in allgemeinsten Sätzen hier jener Unterschied ganz verschwindet und so eine höchst bedenkliche Rechtfertigung der weitestgehenden, mißbräuchlichen Anwendung des Staatscredits gegeben wird (Stein I. 61 ff., II. 343 ff., 464 ff.). Ein „Anlagecapital der Staatswirthschaft“, wem das nicht eine bloße irre führende Wortspielerei sein soll, ist die Staatsschuld in den obigen Fällen unter A; dagegen meistens nicht in dem leider practisch wichtigsten Falle, bei Kriegs- u. dgl. Aufwand und auch nicht bei der Deckung von Deficiten im ordentlichen Etat. Hier kann von einer „Leistungsfähigkeit der Anlage im Verhältniß zur Verbindlichkeit, welche sie auflegt“ (Stein II. 465), nicht ernstlich gesprochen werden. Das Verhängnißvolle einer solchen Theorie wie der Stein'schen liegt auf der Hand und wird durch die Finanzgeschichte des Staats, in dem Stein nun schon so lange lebt und wirkt, Oesterreichs, am besten bezeugt.

§ 12. b) Die Wahl der Deckungsmittel oder der Arten der Eingänge. Für die bloß formelle Ordnung der Finanzwirthschaft würde es genügen, irgend welche Deckungsmittel in der Höhe des Finanzbedarfs zur Verfügung zu haben, — wenn nicht auch dabei schon auf die nothwendige Nachhaltigkeit solcher Mittel, auf ihre und auf die Weiterwirkungen der Bedarfskategorieen Rücksicht zu nehmen wäre. Für die richtige materielle Ordnung der Finanzwirthschaft ist die Beachtung dieser letzteren Puncte aber geradezu entscheidend. Die Zerrüttung des Finanzwesens vieler Staaten, die Verschlechterung ihres Credits ist regelmäßig durch Verstöße in Betreff der Wahl der richtigen Deckungsmittel verursacht, mindestens dadurch noch sehr gesteigert worden. Es handelt sich hier also um eine practische Frage ersten Ranges. In der Wahl der richtigen Deckungsmittel liegt allein die Bürgschaft für dauernde Erhaltung des Gleichgewichts in den öffentlichen Haushalten und für die stete Erfüllung des obersten Postulats (§ 1).

Diese Wahl muß nun nach zweierlei Rücksichten, welche in Combination zu treten haben, erfolgen: einmal nach den dargelegten Wirkungen und dem volkswirthschaftlichen Charakter der Bedarfskategorieen, als Güterverwendungen, sodann nach den noch darzulegenden Wirkungen der einzelnen Kategorieen von Eingängen, als Güterheranziehungen für die Zwecke der öffentlichen Haushalte, bez. Körper aus der Volkswirthschaft. Es handelt sich hierbei um die Unterscheidung der beiden Hauptarten von Eingängen, eigentlichen (meist speciell sogenannten ordentlichen) Einnahmen, d. h. der Reinerträge der Objecte der Erwerbseinkünfte, des Gebührenwesens und der Steuern einerseits, der sogenannten „außerordentlichen Einnahmen", d. h. der Eingänge aus der Aufnahme von Schulden und aus der Veräußerung von Eigenthum, namentlich sogen. werbendem oder Rente gebendem der öffentlichen Körper (Domänen-, Bergwerk-, Eisenbahnverkäufen u. dgl.) anderseits (§ 7): kurz gesagt und den practischen Hauptfall betrachtet, um die Wahl zwischen Steuern und Schulden. Die Betrachtung der volkswirthschaftlichen Wirkungen der Ausgänge, bez. Ausgaben führt zur Aufstellung einer Unter- oder Minimalgrenze für die Benutzung der Besteuerung und einer Ober- oder Maximalgrenze für diejenige des Credits, genauer ausgedrückt zur Bezeichnung der Fälle, wo und bis wohin die Besteuerung unbedingt ausgedehnt werden muß, und anderseits der Credit benutzt werden darf. Die Betrachtung der volkswirthschaftlichen Wirkungen der Eingänge, bez. Einnahmen ergiebt aber alsdann erst weiter, ob und wie weit und in welchen Fällen der Credit innerhalb dieser Zuläſſigkeitsgrenze wirklich benutzt werden soll, oder doch besser statt seiner die Besteuerung auch hier Platz zu greifen hat.

Dietzel a. a. O. hat diese zweite Betrachtung unterlassen; der Fehler seiner vielfach ausgezeichneten und anregenden Arbeit über den Staatscredit. Er zieht der practischen Anwendbarkeit des letzteren daher eine zu weite Grenze, um so mehr, da er auch den Kriegs- und ähnlichen Aufwand nicht aus productiven Anleiheverwendungen ausscheidet. Berichtigung beider Punkte schon in meiner Ordn. d. österr. Staatshaush., dann in meiner Abh. Staatsschulden im Staatswörterb. Stein verfährt ähnlich wie Dietzel, so daß seine Behandlung hier gar nicht genügt. Vgl. auch Nasse a. a. O.

§ 13. Grundsätze für die Wahl der Deckungsmittel.

S. Wagner, Ordn. d. österr. Staatsh. S. 62, 63, 19—54; ders., Art. Staatsschulden im Staatswörterb. X. 7—21; ders., Fin. I. § 59—63. Meine Abweichungen von Dietzel und Stein sind dort näher begründet. S. außer diesen bes. Nasse a. a. O., auch Laspeyres. Sötbeer kommt auf einem etwas anderen Wege doch eigentlich zu keinem sehr verschiedenen Ergebniß.

α) Nach den Wirkungen und dem volkswirthschaftlichen Charakter der unterschiedenen Arten des Finanzbedarfs, letztere als Güterverwendungen betrachtet, ergeben sich dann folgende Sätze:

(I.) Die ordentliche Ausgabe einer Finanzperiode muß stets vollständig durch ordentliche Einnahmen (Steuern) derselben Periode gedeckt werden. Insofern bestimmt

die Höhe der Ausgaben hier unbedingt diejenige der Einnahme. Der Grund liegt darin, daß die mit dieser Ausgabe bewerkstelligten öffentlichen Leistungen mit ihrem ganzen Werth in die Jahresproduction der Volkswirthschaft übergehen, in dem Finanzjahr völlig consumirt werden, sich jährlich, ceteris paribus, mit denselben Kosten wiederholen müssen.

(II.) Der gesammte außerordentliche Aufwand (im weiteren Sinne, § 11 unter Nr. II.) darf, soweit es sich bloß um den Verwendungszweck handelt, durch Benutzung des Staatscredits gedeckt werden. Doch empfiehlt sich, auch nur von diesem Standpuncte die Frage betrachtet, schon hier eine Beschränkung dieser Benutzung auf die Fälle der privat- und staatswirthschaftlichen Capitalanlage.

Denn in der Regel nur hier entspricht einer Belastung künftiger Finanzperioden mit den Zinsen und Kosten der Anleihen u. s. w. eine erhöhete ordentliche Einnahme oder eine gesteigerte Productionsfähigkeit des betreffenden öffentlichen Körpers oder wenigstens eine solche der Volkswirthschaft und nur hier wird mit hinlänglicher Sicherheit auf den demnächstigen Fortfall des Extraaufwands für jene Capitalanlage zu rechnen sein. Nur letzterer Umstand ist allenfalls wahrscheinlich auch bei dem eigentlichen außerordentlichen Aufwand (vor. § bei II, B), für Kriegskosten u. dgl. zu ererwarten, aber nicht einmal mit derselben Sicherheit, während hier den Zinsen der Anleihe nur ausnahmsweise (z. B. bei heilsamen Kriegen, welche für Staatsleben und Volkswirthschaft eine neue bessere Rechtsbasis schaffen) eine gesteigerte Productivität der Volkswirthschaft ausgleichend gegenübersteht.

β) Diese Sätze über die Deckung des außerordentlichen Aufwands sind nun noch durch eine Untersuchung über die vergleichsweisen volkswirthschaftlichen Wirkungen der Schulden oder Anleihen und der Steuern, beide als Güterheranziehungen aus der Volkswirthschaft, bez. aus den Einzelwirthschaften in die Finanzwirthschaft betrachtet, einer weiteren Prüfung zu unterziehen. Hierbei können die Anleihen aber nicht als ein einheitliches Ganzes behandelt, sondern müssen sie nach dem Ursprung der Capitalien, aus denen sie (ausschließlich oder, wie gewöhnlich der Fall, überwiegend) fließen, in drei Arten unterschieden werden: 1) Anleihen aus disponiblen Capitalien der heimischen Volkswirthschaft; 2) aus Capitalien fremder Volkswirthschaften, welche ins Inland hineingeliehen werden; 3) aus heimischen Capitalien im Inlande, welche erst durch die Anleihe einer anderen productiven oder productiveren Verwendung entzogen worden.

Unter der Voraussetzung, daß die Anleihe nach dem Zweck des damit bestrittenen Aufwands zulässig sei, ist sie nur in dem Falle wirklich zu benutzen, wenn sie als Güterentziehung weniger nachtheilig als die Besteuerung auf die Volkswirthschaft einwirkt. Dies ist nun in der Regel der Fall bei Anleihen der ersten und zweiten Art, nicht bei derjenigen der dritten Art. Letztere Anleihe bildet aber doch eigentlich den Normalfall. Insofern ist der obige Grundsatz über die Zulässigkeit der Benutzung des Credits statt der Besteuerung doch erheblich einzuschränken. In gewissen Fällen aber bleibt der öffentliche Credit nicht nur zulässig, sondern zweckmäßig und gerechtfertigt. In diesem Umfange ist der Grundsatz für die Bedarfsdeckung in der Finanzwirthschaft dahin zu fassen: die Beschaffung von Deckungsmitteln (Eingängen) für öffentliche Haushalte, insbesondere für den Staatshaushalt selbst, ist principiell eine doppelte: die der ordentlichen Einnahme, besonders die Benutzung der Besteuerung und die der außerordentlichen Eingänge, besonders die Anwendung des Staatscredits.

§ 14. Maßgebend für das Urtheil über die drei genannten Arten Anlehen ist der verschiedene Einfluß der letzteren auf die Volkswirthschaft im Allgemeinen, auf die Production und auf die Vertheilung des Volkseinkommens, daher namentlich auf die Lage der arbeitenden Classen speciell an sich und, besonders bei der dritten Art, im Vergleich mit der Besteuerung.

Die erste Art Anleihen aus disponiblen heimischen Capitalien, d. h. aus solchen, welche thatsächlich zur Zeit der Aufnahme der Anleihe nicht productiv verwendet werden, daher vornemlich in der Form des baaren Geldes, des „Capitals für alle Verwendungsarten", müßig liegen (eventuell in den durch sie angeschwellten Baarfonds der Banken), entzieht der Production und

der Arbeiterbeschäftigung kein Capital, vermindert also beide nicht unmittelbar. Besonders in den Volkswirthschaften höher entwickelter, industrieller und commercieller Länder finden sich solche Capitalien bei der hier gewöhnlichen Productionseinschränkung in Folge von Kriegen u. dgl., auch im ersten Stadium Capital verzehrender und bald es vergeudender Ueberspeculation und beim Abströmen von Capital aus reicheren Ländern mit niedrigerem Zinsfuß in das capitalärmere Ausland mit höherem Zinsfuß. Aber selbst hier nicht immer, z. B. nicht nach längerer Dauer des Kriegs, zumal im eigenen Gebiete. (Die Ueberschätzung des französischen Credits nach den günstigen Erfahrungen in den 1850er Jahren bei Dietzel u. A. m., wobei auch die speculative Ueberzeichnung der Anleihen — die 1871 ff. ja noch viel größer war — nicht richtig gewürdigt wurde, schien mir schon damals vorhanden. Meine Muthmaßung, die ich 1863 aussprach — Ordn. d. österr. Staatshaush. S. 26 —, daß auch Frankreich in Zeiten, wo es selbst Kriegsschauplatz sein sollte, schwerlich mit Anleihen auskommen werde, hat sich 1870 vollkommen bestätigt.) Auch in den späteren Stadien von Speculationsperioden ist nicht einmal in capitalreichen Ländern immer auf genügende Mengen disponiblen Capitals zu rechnen. In ärmeren Ländern fehlen diese aber überhaupt meistens. Auch ist doch zu bedenken, daß es sich bei disponiblen Capitalien eben nur um eine zeitweilige Disponibilität zu handeln pflegt und dieselben später doch der Production zu Gute kommen, der sie die Anleihe zu unproductiven Zwecken dann definitiv entzogen hätte. Die Rechtfertigung dieser ersten Art Anleihen statt der Besteuerung ist also zwar principiell richtig, practisch ist diese Anleihe aber nicht sehr wichtig. Dietzel's Theorie ist gleichwohl für sie vornemlich zugeschnitten. Die Ausgabe von Schatzscheinen (§ 24) ist ein Fall, der sich in diese Theorie am meisten fügt.

Die zweite Art Anleihen aus auswärtigen Capitalien ist dagegen im Wesentlichen überwiegend günstig zu beurtheilen und bildet unter unseren heutigen Verhältnissen einen practisch viel wichtigeren Fall. Der Grund liegt in den vortheilhaften Wirkungen auf das Nationalcapital, das in der Beschäftigung productiver Arbeit thätig ist oder sein kann. Formell auswärtige Anleihen, d. h. solche, welche im Ausland contrahirt und für Zinszahlung und Tilgung domicilirt sind, und reell auswärtige, welche im Inland aufgenommen, aber durch Ankauf der Titel in den Besitz von Ausländern übergegangen sind, brauchen für diese Frage nicht weiter unterschieden zu werden. Beide erhöhen den Bestand des im Inland verfügbaren Capitals und Staatsanleihen beider Art sind öfters das beste und billigste Mittel, fremdes Capital hereinzuziehen. Welche der beiden Verwendungen, wo Anleihen nach deren Zweck überhaupt nur zulässig sind, für privat- und staatswirthschaftliche Capitalanlagen oder für capitalverzehrende Ereignisse, wie Kriege u. dgl., nun auch vorliegen mag: die auswärtige Anleihe hat hier in beiden Fällen günstige Wirkungen für die Productionsfähigkeit. Im einen verhütet sie eine Einschränkung der Production, welche sonst dadurch nothwendig geworden wäre, daß Capital aus der productiven Anwendung zur Kriegsführung u. s. w. herausgezogen wäre; im anderen Falle ermöglicht sie neben der Vornahme jener Capitalanlagen eine gleichbleibende Ausdehnung der privatwirthschaftlichen Production, soweit diese von der Verfügung über Nationalcapital abhängt, also unter der hier zulässigen Einrechnung der betreffenden productiven Verwendungen des Staats, sie ermöglicht hier eine reelle Ausdehnung der Gesammtproduction. Sie kommt so dem Inlande nachhaltig zu Gute, gleicht Wirthschafts- und Culturdifferenzen, die tiefere Ursache umfangreicher internationaler Capitalbewegungen, durch den Credit aus und bewirkt eine Hebung der ganzen Volkswirthschaft. Man darf hier wohl von einer culturhistorischen Mission des internationalen Credits sprechen.

Als specifische Nachtheile, derentwegen die Benutzung auswärtigen Credits oft verworfen wird — wobei übrigens vergessen wird, daß eine „Verschuldung an das Ausland" unabhängig vom Willen des Staats die Folge von entsprechenden Zinsfuß- und Cursverschiedenheiten ist und daß dieselben volkswirthschaftlichen Wirkungen bei Verschuldung der Privatwirthschaften, Erwerbsgesellschaften u. s. w. an das Ausland eintreten —, gelten vielfach die Hinauszahlung von Zinsen und die frühere oder spätere Capitalrückzahlung an das Ausland (durch eigentliche Tilgung der Anleihe oder durch freien Rückerwerb der Obligationen u. s. w. Seitens inländischer Capitalisten). Wenn es nun auch volkswirthschaftlich erwünschter wäre, Zinsen und Capital blieben im Inlande, so liegt doch in dieser Hinauszahlung an sich das Uebel nicht. Letzteres war vielmehr eventuell nur die einstige unproductive Capitalverwendung, die mit dem Anleihebetrage stattfand. Auch in diesem und ebenso in dem Falle einstiger productiver Verwendung des Capitals bleibt der Vortheil des auswärtigen Credits bestehen: der letztere stellte ja erst das Capital zur Verfügung, mit Hilfe dessen der sonst unvermeidliche Rückgang der heimischen Volkswirthschaft vermieden, die Production im jetzigen Umfang betrieben, derjenige Theil des Volkseinkommens gewonnen, welcher durch das Medium der Besteuerung und Zinszahlung, derjenige Theil des Nationalcapitals gebildet wurde, welcher mittelst Tilgung oder Rückkauf an die auswärtigen Gläubiger übertragen wird. Der freie Rückerwerb der Anleihe durch Verkehrsgeschäfte mit dem Ausland erfolgt regelmäßig auch erst zu einer Zeit der höheren Entwicklung, des größeren Wohlstands, des niedrigeren Zinsfußes der heimischen Volkswirthschaft: Fortschritte, welche mit eine Wirkung der Benutzung fremden Capitals sind. Die auswärtige Anleihe verschiebt hier die wahre Last der einstigen — productiven oder unproductiven — Ausgabe, welche mit ihr bestritten wurde, von der ärmeren Gegenwart auf die reichere Zukunft. Freilich kann hier und bei der förmlichen Tilgung leicht ein erheblich theuererer Rückerwerb der Anleihe verglichen mit dem ehemaligen Erwerbspreis

Seitens des Auslands stattfinden. Das läßt sich aber durch eine richtige Wahl der Schuldform (§ 31) sehr einschränken, ja fast ganz vermeiden.

Zugegeben werden müssen nur gewisse politische Bedenken, größere Abhängigkeit vom Auslande und gewisse wirthschaftliche Nachtheile, mitunter ernstliche Gefahren für das inländische Geld-, Credit- und Bankwesen, die Zahlungsfähigkeit der Banken, die Einlösbarkeit der Banknoten u. dgl. In politisch oder wirthschaftlich bewegten Zeiten wird das Ausland leicht einen Theil seines fremden Werthpapierbesitzes rasch auf einmal veräußern, daher wird er leicht stark ins Inland zurückströmen, was Cursdruck, ungünstigen Stand der Wechselcurse, Geldabfluß oft zu sehr ungelegener Zeit bewirkt. Vorsichtige heimische Politik, richtige Discontopolitik der Banken (s. B. I, Abh. VIII dieses Werks) sind deshalb in solcher Lage geboten. Auch diese Bedenken können nicht den Ausschlag zu Ungunsten des fremden Credits geben, um so weniger, da, wie schon bemerkt, hier internationale Capitalbewegungen und Creditverhältnisse vorliegen, welche das Product verschiedener volkswirthschaftlicher Entwicklung sind.

Näheres über die Frage der „Verschuldung an das Ausland" bei Wagner, Staatswörterb. S. 11—15, bes. ders., Ordn. d. österr. Staatsh. S. 271—289. Abweichende Auffassung bei O. Michaelis, über auswärtige Anleihen, Vierteljahrsschrift für Volkswirthschaft 1867 (jetzt auch B. 2 s. volkswirthschaftlichen Schriften, Berlin 1873).

Im dritten Fall, bei Anleihen aus bereits angelegten heimischen Capitalien, liegt der Sachverhalt anders. Sogar eine reelle Vermögensteuer (s. o. S. 155), vollends die gewöhnliche, wenn auch in einzelnen Zeitpuncten erhöhte, doch regelmäßig aus dem Einkommen der Steuerpflichtigen bezahlte Steuer verdient hier den Vorzug von dieser Art Anleihen, wenigstens immer dann, wenn die Güter- bez. Capitalverwendung durch den Staat nicht sicher aus privat-, volkswirthschaftlichen und socialpolitischen Gründen den Vorzug vor derjenigen durch die Privatwirthschaften hat. Zunächst wirken die Anleihe und jede Steuer im Princip gleichmäßig, auch die Anleihe wälzt hier nicht, wie früher vielfach angenommen wurde und noch heute die populäre Meinung ist, im Gegensatz zur Steuer die „Opfer der Ausgabe auf künftige Geschlechter". In beiden Fällen bringt die Gegenwart das Gesammtopfer, aus ihrem Einkommen oder aus ihrem Capital, erfolgt bei der Belastung des Einkommens eine Abnahme der Sparfähigkeit oder eine Einschränkung des Consums, bei der Belastung des Capitals eine Verminderung insbesondere des umlaufenden. Das Symptom wird hier meistens eine Steigerung des allgemeinen Zinsfußes sein. Bei der Wahl zwischen jener Anleihe und der Besteuerung kann man nur danach streben, die allgemeinen volkswirthschaftlichen Wirkungen möglichst wenig ungünstig zu machen, die einmal zu bringenden Opfer möglichst gleichmäßig zu vertheilen, eventuell namentlich die unteren arbeitenden Classen zu schonen. In dieser Hinsicht verdient nun höchst wahrscheinlich für gewöhnlich die Steuer, welche aus dem Capital, vollends die, welche aus dem Einkommen entrichtet wird, vor der (nach der Annahme dieses dritten Falls) das bereits productiv und rentabel angelegte Capital heranziehenden Anleihe den Vorzug. Oder: wenn selbst im Princip gleichmäßig, wirkt die Anleihe dem Grade nach hier ungünstiger als die Besteuerung. Fällt letztere unter der vorauszusetzenden gleichmäßigen Vertheilung auf das Einkommen aller Classen, so wird bei allen Consum oder Sparfähigkeit eingeschränkt, relativ freilich mehr bei den unteren Classen mit niederem Einkommen, wenn nicht Progressivbesteuerung besteht. Fällt die Besteuerung selbst auf das Capital, so haben die Belasteten ein Interesse, dies, noch mehr wie im vorigen Falle, durch vermehrte wirthschaftliche Thätigkeit und Sparsamkeit wieder gut zu machen, vollends die reicheren Classen, die auch hier jedenfalls mitbelastet sind. Stets wird hier der Betrag aus dem Nationaleinkommen oder Capital, der durch die betreffende öffentliche Ausgabe beansprucht wird, auf alle Schultern vertheilt. Wird dagegen eine Anleihe aus dem umlaufenden Capital geleistet, so ist die Voraussetzung dafür ein Fortbezug des Einkommens, mindestens in seinem bisherigen Betrage, Seitens der Capitalisten und Zeichner. Im Werth der Schuldtitel erhält sich das Privatcapital der letzteren, selbst wenn es für einen ganz unproductiven Zweck vom Staate verzehrt worden, also als Theil des Nationalcapitals untergegangen ist. Ein besonderes Bestreben wie in dem obigen Falle, durch vermehrte Thätigkeit und Sparsamkeit einen solchen Verlust wieder einzubringen, besteht daher hier für die Capitalisten nicht, denn sie haben als Private ja gar keinen Verlust erlitten. An der Last für die unproductive Verzehrung nehmen sie keinen reellen Antheil. Diese Last muß also hier vollständig von den übrigen, besonders von den unteren nicht besitzenden Classen getragen werden, — in einer Verkürzung ihres Einkommens. Eine solche wird unter den Voraussetzungen dieser Erörterung besonders aus der Verminderung des umlaufenden Capitals hervorgehen, aus welchem — zwar nicht endgiltig, wie die frühere britische Lohnfondstheorie lehrte und die deutsche Theorie nach Herrmann berichtigte, aber zunächst, wie auch gegen die neuere Anti-Lohnfondstheorie festzuhalten ist (Thornton, Mill, George, Brentano u. A.) — die arbeitenden Classen wenigstens in den meisten Fällen ihre Löhne bezahlt erhalten. Die mißliche Folge, für die manche Symptome in unserem Zeitalter maßlosen Staatsschuldenwesens vorliegen, ist dann eine reell ungleichmäßige Belastung der Bevölkerung mit den Opfern, welche eine öffentliche Ausgabe mit sich bringt, schließlich eine ungleichmäßigere Vertheilung des Nationaleinkommens und Capitals, — mehr zu Ungunsten der unteren, besitzlosen und wenig besitzenden, mehr zu Gunsten der oberen Classen. Das auf dem Besteuerungszwang fundirte öffentliche Schuldenwesen läuft hier vielfach nur auf eine neue Zinsknechtschaft der Massen zu Gunsten der Staatsgläubiger

hinaus. Eine verhängnißvolle Wirkung, vor der nicht genug gewarnt werden kann. Vgl. hierzu die Ausführungen von Sötbeer a. a. O. und Nasse.

§ 15. Regel für die wirkliche Benutzung des Credits. Nach dem Dargelegten gelangt man zu folgendem Satze: auch wenn der Verwendungszweck die Anleihe rechtfertigt, sollte dieselbe auf die beiden Fälle aus disponiblen heimischen und aus auswärtigen Capitalien beschränkt werden, zumal bei dem eigentlichen außerordentlichen Aufwand für Kriegskosten u. dgl. Demgemäß ist die Besteuerung einzurichten und auszudehnen, daher muß sie ausreichen zur Deckung der ordentlichen Ausgabe, stets auch zu derjenigen der zu dieser Ausgabe immer gehörenden Zinsen für die Anleihen (eventuell, aber nicht unbedingt der Tilgungssummen, § 26), sodann aber auch möglichst zur Deckung außerordentlichen Kriegsaufwands. Die Voraussetzung dafür ist eine rechtzeitige Organisation eines Systems von Kriegsteuern und die Bereithaltung eines Staatsschatzes (§ 19).

Die hier dargelegte Theorie der Benützung des öffentlichen, besonders des Staatscredits ist das Ergebniß der neueren deutschen wissenschaftlichen Arbeiten. S. die gen. Schriften und Aufsätze von Dietzel, Wagner, Laspeyres, Sötbeer, Nasse, Stein; auch über die Abweichungen im Obigen bes. von Dietzel und Stein. Die frühere Theorie, in Deutschland auch Nebenius und Rau, und die ausländische mehrfach noch heute ist zu keiner genügenden Lehre von der wirklichen Anwendbarkeit des Staatscredits gelangt. Ueber das Dogmengeschichtliche s. Dietzel a. a. O. Wagner, Fin. I. § 58, Ordn. des österr. Staatshh. S. 6, 14.

§ 16. Ueber Deficite im öffentlichen Haushalt. Nur in Verbindung mit einer Gliederung des Finanzbedarfs und einer Theorie seiner Bedeckung, wie sie im Vorausgehenden gegeben wurden, läßt sich der oft in sehr ungenauem Sinne gebrauchte, deshalb leicht irre führende Begriff des Deficits und dessen verschiedene Arten richtig feststellen. S. Wagner, Fin. I. § 67. Abweichend und polemisch gegen diese Auffassung Stein, 3. Aufl. 42 ff., 4. Aufl. I., 61—68 f.; m. E. bleibt er in unbrauchbaren Allgemeinheiten stecken und hüllt, wie öfters, recht bekannte und einfache Dinge in neue hochtönende Worte, die nur Unklarheiten hervorrufen. Die mir imputirten Ansichten (Stein I. 67, 68) beruhen auf flüchtigem Lesen und unrichtigem Citiren. Ich habe keinen Grund gesehen, danach etwas an meiner Terminologie und Begriffsbestimmung zu ändern. Schwer begreiflich ist es nur, wie jemand ein Menschenalter in Oesterreich leben kann, wie Stein, ohne den Begriff des „chronischen" Deficits und des letzteren schlimme practische Bedeutung zu verstehen.

Der oben § 2 erörterte Begriff „Cassendeficit" ist der weiteste: ein Zurückbleiben der Gesammteingänge gegen die Gesammtausgänge in der Finanzperiode. Davon ist das Deficit im engeren Sinne zu unterscheiden, das wieder ein doppeltes ist: ein Deficit im ordentlichen und ein solches im außerordentlichen Etat, wo nur eben diese Etats nach richtigen finanzwissenschaftlichen Grundsätzen aufgestellt sein müssen. Ein Deficit im ordentl. Etat liegt vor, wenn die ordentliche Einnahme der Periode hinter der ordentlichen Ausgabe zurückbleibt. Geschieht dies schon im Budget, indem dann andere außerordentliche Deckungsmittel hier in Aussicht genommen werden, so besteht ein „budgetmäßiges" Deficit. Es kann sich ein solches Deficit aber auch erst durch Erhöhungen der ordentlichen Ausgaben oder Verminderung der ordentlichen Einnahmen oder durch beides zugleich in der laufenden Gebahrung oder m. a. W. während der Ausführung des Etats ergeben. Eine derartige plötzliche Störung des Gleichgewichts im ordentlichen Etat kann man ein acutes, eine andauernde, durch mehrere Finanzperioden sich hinziehende, ein chronisches Deficit nennen. Dies Deficit im ordentlichen Etat ist das „eigentliche" oder „wahre" Deficit, ein besonders bedenkliches Zeichen in der Finanzwirthschaft. Je größer es ist, je länger es dauert, je mehr verzinsliche Schulden zu seiner Deckung aufgenommen werden, desto mehr und rascher verschlimmert sich die Finanzlage. — Ein Deficit im außerordentlichen Etat entsteht, wenn der Ueberschuß im ordentlichen Etat nicht ausreicht, um den außerordentlichen Bedarf zu decken. Hier muß dann zur Deckung auf außerordentliche Mittel, also insbesondere auf den öffentlichen Credit, zurück gegriffen werden. Nach den besprochenen dreifachen Kategorieen der „außerordentlichen Ausgaben" muß man hier weitere Deficite in Folge von eigentlichem außerordentlichen Bedarf (Kriegskosten u. dgl.), von staatswirthschaftlichen und endlich von privatwirthschaftlichen Capitalanlagen unterscheiden. Erst dadurch erlangt man einen richtigen Einblick in die wahren Ursachen des Deficits und damit in die wirkliche Lage des Haushalts. — In den amtlichen Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen werden namentlich beim Finanzbedarf die erörterten finanzwissenschaftlichen Unterscheidungen nicht genau genug festgehalten. Deshalb sind die amtlichen Deficitberechnungen niemals correct, meist zu günstig, mitunter auch zu ungünstig. Eine schwierige Aufgabe der Finanzstatistik liegt hier vor und fordert zu ihrer Lösung eine Zerlegung des Etats bis ins Einzelne.

2. Weitere Aufgaben der materiellen Ordnung der Finanzwirthschaft.

§ 17. Als solche ergeben sich folgende vier: a) die richtige Regelung des Finanzbedarfs; b) die zweckentsprechende Einrichtung der ordentlichen Einnahme; c) die Fürsorge für besondere Zeiten großen außerordentlichen, namentlich Kriegsfinanzbedarfs in denjenigen Fällen, wo die Benützung des Credits entweder unzulänglich ist oder aus den oben entwickelten Gründen besser vermieden werden muß; d) die Wahl der passendsten Formen für die Benützung des öffentlichen, insbesondere des Staatscredits. Ueber diese vierte Aufgabe handelt der Hauptabschnitt II dieses Artikels: der formelle Theil der Lehre vom öffentlichen Credit.

a) Hinsichtlich der Regelung des Finanzbedarfs ist hier auf die Abhandlung II dieses Bandes (S. 21) zu verweisen. Was darüber speciell vom Standpunct der Ordnung der Finanzwirthschaft zu sagen ist, ergiebt sich mit aus dem gleich Folgenden.

b) Die ordentliche Einnahme, daher in unseren modernen öffentlichen Haushalten namentlich die Besteuerung, muß nach dem Vorausgehenden vor Allem den ordentlichen Finanzbedarf decken und darüber hinaus eventuell auch noch für den außerordentlichen Bedarf mit eintreten. Für die Anforderungen in letzterer Hinsicht ist die wichtigste Frage die unter c in § 19 erörterte. Die sichere Deckung des ordentlichen Finanzbedarfs setzt zweierlei voraus: einmal muß die ordentliche Einnahme in jeder einzelnen Finanzperiode zur Deckung dieses Bedarfs ausreichen, daher in ihren Elementen, in ihrer Zusammensetzung hinlänglich beweglich sein, um nicht nur den vorkommenden Schwankungen, d. h. hier den Steigerungen der ordentlichen Ausgabe, sondern namentlich auch den Schwankungen, d. h. hier den Ausfällen in einzelnen Einnahmezweigen, sich anzupassen; sodann muß die ordentliche Einnahme auch den nachhaltigen Entwicklungen des ordentlichen Bedarfs gehörig folgen können.

α) Die erste Anforderung speciell in ihrer Anwendung auf die Besteuerung entspricht den beiden „finanzpolitischen Steuerprincipien" der „Ausreichendheit" und „Beweglichkeit", welche wohl mit Recht allen anderen Steuerprincipien und practischen steuerpolitischen Postulaten, auch denen der „Gerechtigkeit", vorangehen (Wagner, Fin. II. § 364—368). Besonders in Haushalten mit bedeutenden Erwerbseinkünften, wie den deutschen, ergeben sich öfters leicht Störungen durch Ausfälle in einem oder mehreren Zweigen dieser Einkünfte. Hier muß die gesammte Besteuerung beweglich genug sein, um solche Ausfälle leicht decken zu können, daher hierfür geeignete Steuerarten enthalten. Nicht minder müssen sich die Ausfälle in einzelnen Steuereinnahmen, z. B. bei den indirecten Verbrauchsteuern, Zöllen, durch andere Steuern decken lassen. Hier liegt die Function der allgemeinen Einkommensteuer mit beweglichem Steuerfuß (s. Abh. VI in diesem Bande § 108, S. 269). Durch diese Steuer, allenfalls auch durch eine allgemeine Vermögensteuer sind zugleich die zeitweiligen Steigerungen der Ausgaben mit zu decken, ohne daß man immer gleich zur Benutzung des Credits und zu Zinsaufwand dafür genöthigt wird.

§ 18. β) Wichtiger noch ist die Rücksicht auf die Anpassung der ordentlichen Einnahme, daher in unseren weit überwiegend privatwirthschaftlich organisirten Volkswirthschaften wiederum vor Allem der Besteuerung, an die Entwicklung des ordentlichen Finanzbedarfs. Letztere Entwicklung ist selbst wieder durchaus abhängig von der Entwicklung des Umfangs und der Art der „öffentlichen Thätigkeiten", welche der Staat und die Selbstverwaltungskörper übernehmen. Bei fortschreitenden Culturvölkern, wie den modernen, nimmt man hier deutlich zwei Tendenzen wahr, welche man als zwei „Entwicklungsgesetze" der gemeinwirthschaftlichen Organisation und Function in der Volkswirthschaft bezeichnen darf: das „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, bez. der Staatsthätigkeiten" und das „Gesetz des Vorwaltens des Präventivprincips vor dem bloßen Repressivprincip" im entwickelten Rechts- und Culturstaat. Diese beiden Gesetze sind an diesem Orte nicht näher darzulegen und zu beweisen. Ich beziehe mich dafür auf die eingehenden Ausführungen in meiner „Grundlegung" § 171—183. Hier ist nur die große Bedeutung dieser Gesetze für den Finanzbedarf und wiederum für die Anforderungen, welche demgemäß an die Einrichtung der ordentlichen Einnahme, speciell der Besteuerung, zu stellen sind, hervorzuheben. (Ebendas. S. 308—310, § 174, 178, 183, und Wagner, Fin. I. § 36, 37.) Um die im Culturinteresse

unvermeidliche Ausdehnung der Staatsthätigkeiten u. s. w. finanziell zu ermöglichen, muß die Einnahmewirthschaft genügende Expansionsfähigkeit, also dementsprechende Elemente besitzen. Hier erweisen sich die indirecten Verbrauch-, auch die Verkehrsteuern vorzüglich und den directen Steuern, besonders den Ertragsteuern überlegen (Wagner, Fin. II. § 368). Daher die Forderung nach einem mit aus solchen Steuern bestehenden Steuersystem. Ein hauptsächlicher Grund der gegenwärtigen Uebelstände im deutschen Reichs-, Einzelstaats- und Communalfinanzwesen liegt in der unzureichenden Entwicklung solcher Steuern wie den genannten und in dem Conflict, welcher daraus mit den Bedürfnissen nach Weiterentwicklung der öffentlichen Thätigkeiten hervorgeht. In diesem Puncte ist eben die materielle Ordnung unserer Finanzwirthschaft eine mangelhafte. Das Vorwalten des Präventivprincips aber, besonders auf dem Gebiete des Rechts- und Machtzwecks, bewirkt eine andere Höhe und mehr noch eine andere zeitliche Vertheilung des Finanzbedarfs, was dann wieder auch in den Zeiten der Ruhe und des Friedens eine dauernd höhere, aber im Ganzen in kürzeren Perioden etwa gleichbleibende ordentliche Einnahme bedingt, dafür aber in den Kriegszeiten den außerordentlichen Aufwand nicht so über alles Maaß ansteigen läßt, wie es beim Vorwalten des bloßen Repressivprincips geschieht. Es läßt sich leicht nachweisen, daß auch rein finanziell und volkswirthschaftlich betrachtet die Gestaltung des Finanzbedarfs und der ordentlichen Einnahme bei obwaltendem Präventivprincip erhebliche Vortheile bietet. Für die materielle Ordnung der Finanzwirthschaft ergiebt sich aber auch daraus wieder die Nothwendigkeit, für eine zweckmäßige Einrichtung der ordentlichen Einnahme, besonders der Besteuerung zu sorgen: m. a. W. wir bedürfen auch zu diesem Zwecke im modernen Staatshaushalt sicher, leicht und reichlich fließende Erwerbs-, Gebühren- und Steuereinkünfte, ohne welche auch die formelle Ordnung der Finanzwirthschaft auf die Dauer gar nicht zu erhalten ist. — Ueber die Vermehrung der öffentlichen Ausgaben und Verwandtes s. auch Leroy-Beaulieu II. l. 1, ch. 4, gute Ausführungen, die nur auf jene zwei Entwicklungsgesetze, als ihren tieferen Grund, genauer zurückgeführt werden müßten.

§ 19. c) Fürsorge für besondere Zeiten großen außerordentlichen, namentlich Kriegsfinanzbedarfs. Zur Erhaltung der materiellen Ordnung, namentlich im Staatshaushalt, an welchen in solchen Zeiten mehr wie an andere öffentliche Haushalte die größten Anforderungen gestellt werden, reicht hier die Benutzung des Credits nicht immer aus. Theils werden durch letzteren die erforderlichen, bei modernem Kriegswesen riesigen Summen nicht sicher rasch genug bereit gestellt, theils versagt der Credit auch im weiteren Verlauf den Dienst für die sichere Deckung des Bedarfs oder gewährt nur unter ganz außerordentlichen Opfern an Zins, bez. am Emissionscurs der Anleihen Hilfe. Da nun zugleich aus den oben dargelegten principiellen Gründen die Benutzung des Staatscredits hier beanstandet werden muß, so ergiebt sich um so mehr die Nothwendigkeit, durch anderweite Hilfsmittel die nicht einmal sicher erfolgreiche Beanspruchung des Credits überhaupt oder wenigstens zu einem Theil entbehrlich zu machen. Solche Hilfsmittel bieten sich einmal für den Beginn des Kriegsfinanzbedarfs im System des (Kriegs-) Staatschatzes, sodann für den weiteren Verlauf in einem System großer Extra- oder Kriegsteuern, wo der directen, namentlich der allgemeinen Einkommen- und eventuell einer ebensolchen Vermögensteuer eine besondere Aufgabe zu stellen ist.

α) Der Staatschatz hatte im früheren Finanzwesen vor der modernen Entwicklung des öffentlichen Credits eine allgemeinere Bedeutung, eben an Stelle von fehlenden Steuern und von Creditbenutzung die Hilfsmittel für Zeiten besonderen Bedarfs, meist immer Kriegsbedarfs, zu bieten. In dieser seiner Function konnte er durch die Entwicklung der Besteuerung und des Creditwesens ersetzt werden. Nach der zwar allein stehenden, aber höchst bewährten Praxis des preußischen Staats hat ein solcher Schatz aber auch gegenwärtig noch eine specielle Bedeutung, in Verbindung namentlich mit dem neueren System der allgemeinen Wehrpflicht. Hier gilt es, mit absoluter Sicherheit über die sehr bedeutenden Geldmittel sofort zu verfügen, welche für den Zweck der Mobilmachung des Heers und für die erste Aufstellung desselben auf dem Kriegsschauplatz in wenigen Tagen auf einmal gebraucht werden. Für diesen Zweck versagt die Besteuerung, aber gewöhnlich auch unter der regelmäßigen Panique des Augenblicks der Staatscredit den Dienst. Hier liegt

der Fall vor, wo auch im modernen Finanzwesen der Staatschatz theoretisch und practisch den Vorzug vor jeder anderen finanziellen Einrichtung verdient, d. h. ein für solche Zwecke baar vorräthig gehaltener Vorrath gemünzten Geldes, welcher groß genug ist, um jene sofort nothwendigen Heeresausgaben zu bestreiten. Ein solcher Schatz stellt einen Reservefonds ad hoc dar und ist auch nationalökonomisch und volkswirthschaftspolitisch (mit Herrmann) recht wohl wie alle solche, durchaus für die sichere Wirthschaftsführung nöthigen Reservefonds zu rechtfertigen.

Eingehend über den Staatschatz Wagner, Fin. I. § 65, mit der polemischen Auseinandersetzung mit Stein, 3. Aufl. Stein hat darauf in der 4. Aufl. (I. 253) replicirt; ich habe kein Wort an den Auseinandersetzungen in der Fin. zu ändern. Vielleicht hat die wahrhaft peinliche Verlegenheit, in welche Oesterreich zur Aufbringung des unbedeutenden Bedarfs für die Occupation Bosniens jüngst kam, auch Stein über die Zweckmäßigkeit der soliden preußisch-deutschen Einrichtung eines Kriegschatzes mittlerweile ein wenig belehrt. Die Literatur der Frage in meiner Fin. a. a. O. Der preuß. Schatz Friedr. Wilhelms I. 1740 8.7, Friedrichs des Großen 1786 55.2 Mill. Thlr. (incl. viel leichtes Geld). Neue Regelung 1820. Treffliche Bewährung 1866 und 1870. Preuß. Ges. v. 28. Sept. 1866, mit richtiger Maximalbegrenzung auf 30 Mill. Thlr. Einrichtung des Schatzes als deutschen Reichskriegschatzes nach dem letzten Kriege, Reichsges. v. 11. Nov. 1871: stehende Einrichtung, Beschränkung des Verwendungszwecks auf Mobilmachung des Heers, Dotation mit 120 Mill. M. gemünzten Goldes aus der französ. Contribution, Verfügung über den Schatz durch kaiserl. Verordnung unter vorgängig oder nachträglich einzuholender Zustimmung des Bundesraths und Reichstags. Krit. Erörterung der damal. (1871) Verhandlungen im Reichstag in meinem Aufsatz Reichsfinanzwesen, Jahrb. d. D. Reichs 1874 III. 152.

β) Für die enormen Ausgaben eines modernen Kriegs im großen Styl Seitens eines Großstaats, wo täglich 3—5 Mill. M. und mehr gebraucht werden, kann freilich die Deckung nicht in baarem Gelde vorräthig gehalten werden. Hier, aber nur hier, treffen die Gründe der Gegner des Staatschatzes gegen letzteren zu. Da aber auch hier die Benutzung des Staatscredits in den gewöhnlichen Formen der Anleihe große principielle Bedenken hat und, auch wenn man sich, wie so oft in der Praxis geschehen, darüber hinwegsetzt, nicht einmal sichere Hilfe gewährt, gilt es eben die Besteuerung gerade mit für diesen Zweck angemessen auszubilden, in der Weise, wie es am Schluß der Abhandlung über directe Steuern (S. 271, § 110) kurz angedeutet worden ist. Andernfalls wird man stets wieder zu dem bedenklichsten, aber oft allein sich bietenden Hilfsmittel der Ausgabe von uneinlösbarem Papiergeld mit Zwangscurs gedrängt.

II. Die Formen des öffentlichen Credits.

S. die am Beginn dieser Abh. S. 413. genannte Literatur auch hierfür, bes. Nebenius, Dietzel, Rau, Stein, Hock, Leroy-Beaulieu. Hier wird mehrfach den detaillirten Erörterungen über die Formen der Schulden in Wagner, Ordn. d. österr. Staatshaushalts, gefolgt. Für die Geschichte und Statistik des öffentlichen, bes. des Staatschuldenwesens s. die Werke über Finanzwesen der einzelnen Staaten und die bezüglichen Monographieen über ihr Schuldenwesen; bes. v. Hock über Frankreich und Nordamerica; über Oesterreichs (auch im Allgemeinen bes. lehrreiches) Schuldenwesen v. Hauer, Beitr. z. Gesch. d. österr. Finanzen, Wien 1848; Schwabe v. Waisenfreund, Gesch. d. österr. Staatscredit- u. Schuldenwesens, Wien, 1860 ff., Wagner, Art. Finanzen Oesterr. in Bluntschli's Staatswörterb. B. VII, 595; A. Beer, Fin. Oesterr. Prag 1877; ders., Staatshaush. Oesterr.-Ungarns seit 1868, eb. 1881; über Preußen: Krug, Gesch. d. preuß. Staatschulden, Breslau 1861; E. Richter, preuß. Staatschuldenwesen, Berlin 1869; über das Deutsche Reich: Materialien in Hirths Annalen; Laband, Finanzrecht d. Deutschen Reichs, eb. Jahrg. 1873, S. 435 ff.; Wagner, Jahrbuch d. Deutschen Reichs von v. Holtzendorff, Jahrg. 1 S. 630 ff., Jahrg. 3 S. 69 ff., 220. Einschlagendes Staats- u. Verwaltungsrechtliches in den staatsrechtlichen Werken von v. Rönne, Laband, Pözl, Gneist u. A. m. Liter. über Papiergeld s. u. vor § 33. Der für diese Abh. zugemessene Raum gestattet es nicht, hier auf Geschichte, Statistik, Gesetzgebung, öffentlichrechtliche Normirung der Verhältnisse des Staatschuldenwesens speciell einzugehen. Daher im Folgenden vornemlich nur eine principielle Erörterung der finanztechnischen Hauptfragen mit bloßen Beispielen aus der Praxis zum Beleg. Ueber die staatsrechtliche, völkerrechtliche und politische Seite des Schuldenwesens, über den ehemaligen Unterschied zwischen Kammerschulden der Kammercasse und ständischen Landesschulden, auch über die Methode der Anstellung statistischer Vergleiche über Schuldenwesen s. Wagner, Art. Staatsschulden im Staatswörterb. S. 44—58.

A. Die Hauptarten moderner öffentlicher, insbesondere Staatschulden.

§ 20. 1. Schema der Eintheilung (Classification).

Die Classification kann nach verwaltungsrechtlichen und nach finanztechnischen in Verbindung mit privatrechtlichen Merkmalen stattfinden. Die letztere Eintheilung ist für die Finanzwissenschaft die wesentliche und wird hier für die weitere Darstellung zu Grunde gelegt. Die verwaltungsrechtliche Eintheilung ist für das Finanzrecht wichtiger, kann aber auch in der Finanzwissenschaft nicht ganz unbeachtet bleiben. Stein, welcher das Verdienst hat, in seiner Unterscheidung von „Finanzcredit" und (eigentlichen) „Staatschulden" auf diese Eintheilung neuerdings besonders aufmerksam gemacht zu haben, legt dieselbe seiner ganzen Darstellung des Staatscredits zu Grunde, wogegen sich vom finanzwissenschaftlichen Standpuncte manche Bedenken erheben. U. A. faßt er dabei im „Finanzcredit" zu Verschiedenes zusammen und reiht das ganze Papiergeldwesen hier ein. An mancherlei Widersprüchen fehlt es dabei nicht (z. B. II. 371: „der Finanzcredit ist derjenige, der nur zum Zweck einer fälligen Zahlung eröffnet wird, also das, was wir den Zahlungscredit des Staats nennen"; S. 372 gleichwohl: „Ja, der Finanzcredit ist meist nur zum kleinsten Theile ein bloßer Zahlungscredit"). Besser, weil sach- und sinngemäßer ist auch die Terminologie Labands (Hirths Annalen 1873 S. 437) für diese verwaltungsrechtliche Unterscheidung: „Verwaltungschulden" (Steins „Finanzcredit") und „Finanzschulden" (Steins eigentliche Staatschulden), eine Terminologie, welche hier angenommen wird, obwohl unsere Unterscheidung sich mit derjenigen Labands nicht deckt. Ob Laband die einzelnen Posten, die er aufführt, mit Recht alle unter seine Kategorie der Verwaltungschulden stellt, ist mir nicht sicher. Jedenfalls zeigt sich dann, daß diese ganze Eintheilung für die Finanzwissenschaft doch nur einen geringen Werth hat, weil dabei finanztechnisch zu Verschiedenartiges vereinigt und Verwandtes getrennt wird.

Folgendes Schema bringt die einzelnen Arten der Schulden zur Uebersicht:

(I.) Verwaltungsrechtliche Eintheilung.

(A) Verwaltungschulden.

(B) Finanzschulden.

(II.) Finanztechnische Eintheilung.

(A) Schwebende Schulden.

(1) Aus Geschäftsverhältnissen der einzelnen Zweige der Einnahme- und Ausgabewirthschaft.

(2) Aus speciellen staatlichen Functionen (gerichtliche Depositen).

(3) Aus zufälligen Ausgaberückständen (über den Fälligkeitstermin, bez. über das Finanzjahr hinaus).

(4) Aus kurz terminlichen, meist durch die später fälligen sonstigen Eingangsummen wieder zurückzuzahlenden Creditaufnahmen zur Bewerkstelligung von fälligen Ausgaben in der laufenden finanziellen Gebahrung. Dahin gehören besonders die Schatzscheine.

(5) Einlösbares Staatspapiergeld.

Nr. 1 und 2 betreffen die Hauptfälle der Verwaltungschulden, Nr. 3 und 4 werden zwar von Stein und Laband zu diesen auch noch gerechnet, sind aber doch auch verwaltungsrechtlich wie finanztechnisch wesentlich verschieden von Nr. 1 und 2. Vollends Schatzscheine, die etwa regelmäßig bei Verfall erneuert (oder prolongirt) werden und Staatspapiergeld, können nicht zu den Verwaltungschulden, sondern müssen zu den Finanzschulden gezählt werden.

(B) Fundirte Schulden.

(1) Zurückzuzahlende, mit entsprechenden Tilgungspflichten des Schuldners (Staats):

(a) Nach einem allgemeinen gesetzlichen Tilgungsplan für die ganze Schuld oder für Haupttheile derselben zurückzuzahlende.

(b) Nach einem vertragsmäßig für die einzelnen Anleihen verabredeten Tilgungsplan zurückzuzahlende.

Bei a und b: (α) nach dem Tilgungsfondssystem;

(β) mittelst Verwendung einer festen absoluten Tilgesumme oder einer festen Quote der Anleihe zur Tilgung.

Bei α und β: (aa) mit börsenmäßiger Einlösung (Ankauf) nach dem Curs;
(bb) mit Rückzahlung al pari mittelst Auslosung und öffentlichem Aufgebot;
außerdem bei b: (cc) mit Rückzahlung, bez. Zinszahlung nach Lotterieplänen (Lotterieanleihen);
(dd) mit Rückzahlung in Form von Zeit- und Leibrenten.

(2) Rentenschulden, ohne Tilgungspflicht des Schuldners:

(a) Unkündbare (ewige) Rente, auch ohne Kündigungsrecht des Schuldners.

(b) Kündbare Rente: mit solchem Rechte zu einem bestimmten Nominalwerth (Rückzahlung eines Nominalcapitals):

(α) ohne Obligation für das Capital;

(β) mit einfach verzinslicher, kein Versprechen der Capitalrückzahlung enthaltender Obligation.

(C.) Uneinlösbares Papiergeld mit Zwangscurs („Papierwährung").

§ 21. 2. Zu I. Verwaltungs- und Finanzschulden. Erstere sind diejenigen, welche aus der Wirthschaftsführung und der Function der einzelnen Verwaltungszweige, ausgenommen die allgemeine Finanzverwaltung, hervorgehen. Wie in jeder anderen Wirthschaft, so ergeben sich auch in der Finanzwirthschaft unvermeidlich mancherlei Schuldverhältnisse aus dem Umstande, daß diese Wirthschaft (für sie passive) Creditverträge schließen muß, und daß sie mannigfach Sachgüter und Dienstleistungen früher empfängt als sie die Gegenleistung dafür gewährt: die Kriterien des Creditgeschäfts (s. B. I, Abh. VII, S. 284). Soweit solche Schuldverhältnisse aus der Geschäftsführung, bez. aus der speciellen Function der einzelnen Verwaltungszweige entstehen (Nr. II. A 1 u. 2 des obigen Schemas), liegen hier Verwaltungschulden vor.

Zur Contrahirung derselben bedarf die Verwaltung keiner speciellen gesetzlichen Ermächtigung, sie handelt, bez. sie schließt Verträge und geht daraus resultirende obligatorische Verhältnisse vielmehr nur auf Grund der allgemeinen Befugnisse ein, welche ihr theils das allgemeine Verfassungs- und Verwaltungsrecht, theils ein specielles Gesetz einräumt, so bei Sach- und Dienstmiethen, Lieferungsverträgen u. dgl. m. Auch die Obligation aus der Anstellung von Beamten in Bezug auf die Gehaltszahlung und auf das Pensionsversprechen gehört hierher. — In gewissen Verwaltungszweigen sind von Beamten und Dritten (z. B. Uebernehmern von Lieferungen, Bauten) in der öffentlichen Finanzwirthschaft, wie in ähnlichen Fällen in Privatwirthschaften, Cautionen zu stellen, die, einerlei wie sie gestellt (baar oder in Werthpapieren) und verwaltet werden, eine Verwaltungschuld darstellen. — In einem anderen Falle handelt es sich um eine specielle staatliche Function einer Behörde in Bezug auf Empfang von Geld und Geldeswerth (Creditdocumente, Werthpapiere, gerichtliche Depositen, Mündelgelder u. dgl.), woraus wiederum, einerlei wie diese Gelder verwaltet werden (in besonderen Cassen, in einer allgemeinen Casse, Uebertragung auf die allgemeine Staatschuld), Verwaltungschulden entstehen. Andere Fälle von solchen sind: die Einzahlungen auf Postanweisungen bis zur Zeit der Auszahlung, die Annahme von Geldern bei Postsparcassen, wobei dann im Fall der definitiven Anlage solcher Gelder in der heimischen Staatschuld (England, österr. Plan) eine Verschmelzung mit der (streng genommen allerdings nicht ein Uebergang in die) Finanzschuld stattfindet. Vom finanzpolitischen Standpuncte aus handelt es sich hier um die Forderung, genau die Competenz der einzelnen Behörde, solche Verwaltungschulden aufzunehmen und eventuell zugleich eine angemessene Grenze dafür festzustellen (z. B. bei den Verwaltungen der Erwerbseinkünfte, Forst-, Berg-, Hütten-, Eisenbahnbau- und Betriebsverwaltung u. s. w.). Zum Theil folgen diese Grenzen aus der Höhe der Credite (für persönliche und sachliche Ausgaben), welche im Etat einem jeden Verwaltungszweige gewährt sind. Besondere, auch finanzpolitisch wichtige Bestimmungen sind erforderlich für die Behandlung von Cautionen, gerichtlichen Depositen u. dgl. m., Sparcasseneinlagen. Im Allgemeinen empfiehlt es sich wohl, diese Gelder und die aus ihrer Annahme hervorgehenden Verwaltungschulden möglichst getrennt von den Finanzschulden zu halten, daher diese Summen auch nicht für die Deckung von Ausgaben der Finanzwirthschaft selbst zu verwenden. Geschieht dies, so bilden sie hier einen Theil der schwebenden Finanzschuld, woraus mancherlei Verlegenheiten und Mißstände hervorgehen können (Frankreich, Rußland).

Unter Finanzschulden im Gegensatz zu diesen Verwaltungschulden sind diejenigen zu verstehen, welche die allgemeine Finanzverwaltung aufnimmt, sei es einmal, um bleibend außerordentliche Hilfsmittel (Eingänge) zur Durchführung der öffentlichen Aufgaben und Thätigkeiten herbeizuziehen, sei es anderseits auch nur, um innerhalb einer Finanzperiode

den Haushaltsetat cassengeschäftlich durchzuführen, weil zeitweilig die sonstigen Eingänge die Ausgänge nicht decken, oder um Störungen in Folge unerwarteter Mindereinnahmen oder Mehrausgaben (gegen den Voranschlag) auszugleichen.

Im ersten Falle handelt es sich finanztechnisch gewöhnlich um Aufnahme fundirter, im zweiten um solche schwebender Schulden, und zwar hier besonders um Ausgabe von Schatzscheinen (§ 24), ungedeckten oder Lombardcredit bei Banken u. dgl. m. In der Regel bedarf es hierzu in unseren Staaten mit constitutioneller Budgetwirthschaft einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung der Finanzverwaltung, in geordneten absoluten Monarchieen einer Ermächtigung Seitens des Staatsoberhaupts, und zwar im Princip auch im zweiten Falle, und in Wirklichkeit hier bei Aufnahme von Schulden, um bereits vorausgesehene zeitliche Differenzen zwischen etatmäßigen Ein- und Ausgängen zu beheben. Die übliche Form ist, daß die Finanzverwaltung etwa zu diesem Zwecke Schatzscheine bis zu dem und dem Höchstbetrage ausgeben darf, welche dann regelmäßig aus den späteren etatmäßigen Eingängen wieder einzulösen sind (§ 24). Reichen diese Summen nicht aus oder treten jene unvorhergesehenen Abweichungen der wirklichen von den etatmäßigen Ein- und Ausgängen ein, so wird zwar die Finanzverwaltung, unter besonderer Genehmigung des Staatsoberhaupts, auch in unseren constitutionellen Staaten im Verordnungswege die erforderlichen Schulden aufnehmen dürfen, aber auf ihre Verantwortlichkeit hin, also gegen spätere Indemnität der Volksvertretung. — Laband wie Stein stellen die Schuldaufnahmen zur Durchführung des Etats mittelst Ausgabe von Schatzscheinen u. dgl. zu den Verwaltungschulden, m. E. mit Unrecht. Es handelt sich dabei um etwas, was von den Verwaltungschulden (nach obiger Begriffsbestimmung) nicht nur finanztechnisch, sondern auch staatsrechtlich erheblich abweicht und mit den sonstigen Finanzschulden beider genannter Autoren in beiderlei Hinsicht doch wesentlich übereinstimmt.

§ 22. 3. Zu II. des Schemas: Finanztechnische Eintheilung. Schwebende und fundirte Schulden im Allgemeinen.

Die Terminologie steht auch hier nicht ganz fest, weder in der Praxis noch in der Theorie. Die Begriffe werden gegenwärtig etwas anders gefaßt als früher. Ursprünglich wurden unter „fundirten“ Schulden namentlich diejenigen verstanden, für welche bestimmte Einnahmen im Etat vorgesehen, etwa auch rechtlich dafür haftbar erklärt, auf welche eben diese Schulden „fundirt“ waren. Regelmäßig waren dies daher auch Schulden, welche wenigstens für etwas längere Zeit aufgenommen wurden. Unter „schwebenden“ verstand man dagegen alle übrigen, noch der Regulirung harrenden, aus zufälligen oder absichtlichen Ausgaberückständen hervorgegangenen, in mancherlei Formen für vorübergehende Zwecke aufgenommenen. Entferntere Rückzahlungstermine bei den fundirten, nähere bei den schwebenden, beschränktere Kündigungsrechte der Gläubiger bei jenen, umfassendere oder selbst stete Kündbarkeit und (rechtliche) Fälligkeit bei diesen und andere dergleichen formelle Unterschiede waren dabei schon früher weitere Unterscheidungsmerkmale.

Gegenwärtig kann man wohl vornemlich nach folgenden Merkmalen trennen, die zwar nicht in jedem Specialfall jeder Kategorie ganz genau und gleichmäßig, aber doch mehr oder weniger scharf und bestimmt hervortreten: Zweck der Aufnahme: schwebende Schulden meistens für rasch vorübergehende Aufgaben, besonders für die Durchführung der fälligen Zahlungsverpflichtungen der Finanzwirthschaft, fundirte Schulden, um für dauernde Aufgaben dem öffentlichen Haushalte Capitalien zur Verfügung zu stellen; Zeitdauer der Schuld: mit dem vorigen Merkmal zusammenhängend, relativ kurze Zeitdauer der schwebenden Schulden, wenigstens der Absicht nach, längere Zeitdauer der fundirten Schulden; die rechtlichen Kündigungs- und Rückzahlungsverhältnisse: bei den schwebenden Schulden sofortige Fälligkeit oder kurzer Rückzahlungstermin für den einzelnen Schuldposten (die einzelne Obligation), betreffende Kündigungs- und Rückforderungsrechte des Gläubigers, betreffende Rückzahlungspflichten des Schuldners; bei den fundirten Schulden beschränkte Kündigungsrechte des Gläubigers, selbst Beseitigung dieser Rechte, auch beschränkte Rückzahlungspflichten des Schuldners, der nur nach einem bestimmten Tilgungsplane (bei den zurückzuzahlenden Schulden) solche Pflichten übernimmt, wobei dann regelmäßig eine verhältnißmäßig lange Zeit für die ganze Rückzahlung angesetzt wird, oder wo der Schuldner solche Verpflichtungen überhaupt nicht eingeht (Rentenschulden). Die Ordnung dieser Kündigungs- und Rückzahlungsverhältnisse erfolgt eben in Gemäßheit des verschiedenen Bedürfnisses der Finanzwirthschaft, welches aus dem Zweck der Anleihe und der dadurch

gebotenen Zeitdauer der nothwendigen Verfügung der Finanzwirthschaft über das Anleihecapital hervorgeht.

Für die Einreihung einer Schuld unter die schwebenden Schulden entscheidet dabei das Rechtsverhältniß in Bezug auf die einzelne Obligation. Daher sind auch regelmäßig erneuerte oder prolongirte, aber doch nach kurzen Terminen fällige Schuldverschreibungen, wie Schatzscheine, schwebende Schulden, trotzdem sie in diesem Falle in ihrer Gesammtheit ein dauernder, „stehender" Bestandtheil der Schuld sind. Gleiches gilt vom einlösbaren Staatspapiergelde, das regelmäßig für längere, selbst für unbegrenzte Zeit eine Kategorie der stehenden Schuld bildet, indem das eingelöste Papiergeldstück wieder ausgegeben wird. Es genügt, nach den angegebenen Merkmalen zu unterscheiden. Eine präcise knappe Begriffsbestimmung hat ihr Mißliches, weil die von jeder Gattung umfaßten einzelnen Arten wieder manche Verschiedenheiten zeigen.

In finanzieller Hinsicht können bei der Gesammtheit der schwebenden Schulden in gleicher Weise, wenn auch bei den einzelnen Arten in verschiedenem Grade, besondere Gefahren aus den kurzen Rückzahlungsfristen und aus den bezüglichen Kündigungsrechten der Gläubiger und den Zahlungspflichten der Schuldner hervorgehen. Daraus ergiebt sich die Nothwendigkeit einer vorsichtigen Behandlung und einer maßvollen, den Umständen angemessenen Beschränkung aller schwebenden Schulden. Sind gewisse, wenigstens in größerem Betrage besonders mißliche Arten, wie z. B. Schatzscheine und Staatspapiergeld zu stark angewachsen, so gilt es, sie in eine fundirte Schuld zu verwandeln, wenn eine Einlösung oder Verminderung aus anderen Mitteln nicht thunlich ist. Da es sich bei der fundirten Schuld für den Staat entweder nur, wie bei Rentenschulden, oder doch überwiegend bloß, wie bei zurückzuzahlenden, um die sofortige oder nahe Fälligkeit von Zinszahlungen handelt, bietet diese Schuldform, verglichen mit den Rückzahlungspflichten in Bezug auf das Capital selbst bei den schwebenden Schulden, eine größere Sicherheit für die öffentlichen Haushalte. Einzelne Arten zurückzuzahlender fundirter Schulden können sich aber wegen der Nähe von Terminen, wo größere Rückzahlungen fällig werden, den schwebenden Schulden nähern, z. B. Lotterieanleihen in gewissen Perioden der Spielpläne, tilgbare Schulden gegen den Schluß der Operation eines Tilgungsfonds. Dann verlieren sie in demselben Grade den Vorzug: ein Umstand, welcher mit gegen diese Anleiheformen spricht (s. § 27.). Im Ganzen darf aber die Regel aufgestellt werden, daß eine große schwebende Schuld, die doch in der Hauptsache trotz des Wechsels der einzelnen Obligationen eine stehende Schuld wird, ceteris paribus viel bedenklicher ist, als eine selbst viel höhere fundirte Schuld, auch wenn die letztere dem Staate etwas mehr Zinsen kostet. In politischen Katastrophen, Kriegszeiten u. dgl. bereitet gerade die hohe schwebende Schuld leicht besondere Verlegenheit.

§ 23. Von den einzelnen Arten der schwebenden Schulden (II. A 1—5 des Schemas) sind einige schon bei den Verwaltungschulden (§ 21) erwähnt worden. Das einlösbare Staatspapiergeld wird unten im Zusammenhang mit der Papierwährung besprochen werden (§ 32 ff.). Ueber die anderen Arten müssen hier einige Bemerkungen genügen, nur die wichtigste Art, die Schatzscheine, ist noch etwas genauer zu betrachten.

a) Der Hauptfall der zufälligen Ausgaberückstände, die am Fälligkeitstermin oder noch nach Schluß des Finanzjahrs unbezahlt geblieben sind, betrifft wohl Zahlungen gerade im Gebiet der Staatschuldenverwaltung, unerhobene Zinsen, Capitaltilgungen. Diese bilden nach dem Fälligkeitstermin auch bei der fundirten Schuld eine schwebende Schuld bis zur Abhebung. Hierfür wie für andere rückständige Zahlungen handelt es sich um die in § 9 erwähnten Regelungen der verschiedenen Jahresdienste, um kurze Verjährungsfristen u. s. w.

b) Zur Durchführung der finanziellen Gebahrung nach dem Etat, d. h. selbst in dem Falle, daß nicht unvorhergesehene Mindereingänge und Mehrausgänge gegen den Voranschlag erfolgen, ist die zeitweilige Aufnahme einer schwebenden Schuld wegen des mangelnden Zusammentreffens der Termine der Eingänge und der Zahltermine vielfach geboten. Man müßte sonst, wie es früher wohl geschah, beständig einen so großen „eisernen" Cassenbestand halten, daß dadurch die Mittel zu den fälligen Zahlungen immer gesichert wären. Eine solche Casse würde aber zeitweilig ganz müßig liegen, daher reell mehr Zinsen kosten, als wenn man eine schwebende Schuld nur für die Zeit wirklichen Geldbedarfs aufnimmt. Dies kann öfters aus disponiblen Capitalien

(§ 14) und zu besonders niedrigem Zinse geschehen, also volkswirthschaftlich unbedenklich und finanziell zweckmäßig sein. Die modernen Staaten, die großen westeuropäischen schon länger, neuerdings auch Preußen, das Deutsche Reich u. a. m., haben daher grade zu diesem und zu verwandten Zwecken bestimmte Einrichtungen mit schwebenden Schulden getroffen. Auch für den weiteren Fall unvorhergesehener Mindereinnahmen und Mehrausgaben können bis zu einer gewissen Grenze die nemlichen Einrichtungen dienen. Die erwähnten Cautelen, vorsichtige Behandlung und angemessene Beschränkung dieser Schulden, sind aber hier besonders geboten. In staatsrechtlicher Hinsicht gilt das oben in § 21 Gesagte. Ueblich ist daher auch bei uns mit Recht, daß im Etatsgesetz oder in einem Specialgesetz der Finanzverwaltung ein Maximalcredit dieser Art, etwa in der Form von Schatzscheinen, festgesetzt wird, eventuell auch mit Angabe des besonderen Zwecks (z. B. wiederholt im Deutschen Reiche „zur Durchführung der Münzreform") und der maximalen Zeitdauer des Credits (§ 24). In allen diesen Puncten hat man es hier doch mit Finanzschulden und mit ganz ähnlichen staatsrechtlichen Verhältnissen wie bei den fundirten Schulden zu thun (gegen Stein und Laband, § 21).

Die Creditaufnahme zu diesen Zwecken kann in verschiedenen Formen erfolgen, wie die Praxis auch zeigt. Die Ausstellung von Wechseln, welche die Finanzverwaltung in Zahlung giebt oder discontiren läßt, offener oder Contocorrentcredit, ohne oder mit specieller Deckung (z. B. gegen Hinterlegung von Obligationen fundirter Anlehen), bei Banquiers, derartiger Credit speciell bei den großen Centralbanken sind mögliche und gebräuchliche Mittel. Diese Banken können dabei entweder die gleich zu erwähnenden Schatzscheine übernehmen oder discontiren, oder aber auf besondere Art, eventuell gegen eigene, ihnen übergebene Schatzanweisungen Credit gewähren. Wo, wie seit lange in England, die Centralbank einen Theil der Cassengeschäfte für den Staat führt, seine Cassenbestände aus Steuerüberschüssen u. s. w. als „öffentliche Depositen" verwahrt und seine Schuld verwaltet, empfiehlt sich diese Einrichtung besonders (s. o. § 9, S. 422). In Zeiten des Bedarfs, z. B. bei den Zahlungsterminen der Schuldzinsen, gewährt dann eine solche Bank Vorschüsse (schon ältere Einrichtung derselben, Vorschüsse auf deficiency-bills in England), während in der Regel die Staatscasse im Guthaben ist.

§. 24. Die wichtigste Form der modernen schwebenden Schuld für die genannten Zwecke ist aber der Schatzschein (Schatzanweisung, exchequer-bill, bon de trésor), ein Creditpapier, welches auch unabhängig von solchen Operationen mit der Centralbank ausgegeben werden kann und wird und dann vollends auf dem Geldmarkte doch eine ähnliche Stellung einnimmt, wie die Obligation aus einer fundirten Anleihe. Bei der üblichen Erneuerung, eventuell selbst Prolongation („österr. Salinenscheine") beim Verfall oder bei der Einziehung der einen Serie aus dem Ertrage einer gleichzeitig ausgegebenen anderen bildet diese Schatzscheinschuld jetzt in vielen Staaten auch einen bleibenden Theil der allgemeinen Schuld, ebenso wie die fundirte, weshalb hier vollends die Zurechnung zu den „Finanzschulden" und die wesentlich gleiche staatsrechtliche Behandlung gerechtfertigt, ja nothwendig erscheint.

Schatzscheine sind Anweisungen der Finanzverwaltung auf die Staatscasse. Sie laufen gewöhnlich nur kurze Zeit, 3—6—9—12 Monate, ausnahmsweise länger, selbst mehrere Jahre (engl. Schatzkammer-Bonds, norddeutsche Kriegsanleihe Ende 1870 in 5jähr. Scheinen). Entweder tragen sie einen festen Zins, der sich nach der jeweiligen Lage des Geldmarkts richtet, etwa dem Discontosatz für gute oder beste Wechsel entspricht und bei Ablauf des Scheins mit bezahlt, bei länger laufenden mittelst halbjähr. Coupons erhoben wird, oder sie sind sogen. unverzinsliche, wie neuerdings im Deutschen Reiche, d. h. sie werden dann wie Wechsel gleich gegen Abzug des Discontos verkauft. Wie Wechsel vornemlich mit zur Anlage momentan müßiger Cassenbestände der großen privaten Bank- und Handelshäuser u. s. w. und der öffentlichen Banken dienend, werden sie mit Rücksicht darauf wohl nur oder überwiegend in ganz großen Stücken ausgegeben (5—10,000 M.). Sie laufen daher auch eigentlich weniger im Verkehr um, als daß sie sich von vornherein in ziemlich festen Händen befinden. Ihr Betrag schwankt nach dem Finanzbedürfniß, wenigstens in solchen Staaten, welche mit Recht diese Schuldform in mäßigen Grenzen halten, wie England, Deutschland. Ende 1880/81 war der Betrag z. B. in England 5.43 Mill. Pfd. St. treasury-bills, 5.16 Mill. exchequer-bills, 11.48 Mill. exchequer-bonds, zusammen 22.08 Mill. unfundirter Schuld gegenüber 709 Mill. consolidirter. Im Deutschen Reich und in Preußen bestimmen die neueren Etatsgesetze gewöhnlich Näheres über die Emission. Z. B. Gesetz über d. Reichsetat f. 1881/82 v. 28. März 1881: „zur vorübergehenden Verstärkung d. ordentl. Betriebsfonds der Reichshauptcasse nach Bedarf, doch nicht über 40 Mill. M." der Reichskanzler zur Ausgabe von Schatzanweisungen ermächtigt. Der Kanzler bestimmt Zinsfuß und Dauer der Umlaufszeit, die aber nicht über 30. Sept. 1882 (½ Jahr nach Ablauf des Finanzjahrs) gehen darf. Innerhalb dieses Zeitraums darf der Betrag der Schatzanweisungen wiederholt ausgegeben werden, doch nur zur Deckung der in den Verkehr gesetzten. Im Deutschen Reich bedingt namentlich die verschiedene

Zeit des Eingehens der hauptsächlichen Einnahmen aus Zöllen und Verbrauchsteuern und der Ausgaben für das Heer (5/8 im Winter, 3/8 im Sommer) diese Ausgabe von Schatzscheinen. Die Reichsbank hat davon neuerdings große Beträge im Portefeuille. Aehnlich in Preußen, z. B. im Etat f. 1881/82 bis 30 Mill. M. (nach d. Bestimm. d. Ges. v. 28. Sept. 1866, § 4 u. 6). In Oesterreich sind die zur gemeinsamen Staatschuld gehörenden Schatzscheine die amtlich sogen. „Partial-Hypothekar-Anweisungen", vulgo „Salinenscheine" (1848 auf die Gmundener Salinen hypothecirt); wechselnder Betrag, 80—100 Mill. fl., mit den gemeinsamen Staatsnoten in der Weise in Verbindung gebracht, daß beide Posten zusammen 412 Mill. fl. nicht übersteigen dürfen (1881: 84.26 Mill. fl. Anweis., 327.74 Mill. fl. Noten). Daneben kommen jetzt auch noch besondere Schatzscheine zur Ausgabe. Bedenkliches Anschwellen der Schatzscheine und schwebenden Schulden zeitweilig in Frankreich, s. Leroy-Beaulieu, Fin. II. 298 ff.; auch in Rußland. S. überhaupt Stein II. 389 ff.; Wagner, Ordn. d. österr. Staatsh. S. 76—92.

In volkswirthschaftlicher wie in finanzieller Hinsicht ist die Ausgabe von Schatzscheinen in unseren Staaten im Allgemeinen eine empfehlenswerthe Form moderner Staatsschulden. In reicheren Ländern entwickelten Geld- und Creditverkehrs wird durch diese Creditaufnahme gerade ein Theil des allerdisponibelsten Geldcapitals zu einem für den Staat mit gutem Credite gewöhnlich sehr mäßigen Zinsfuß herangezogen. Gegenüber fundirten Anleihen ist der Zinsfuß oft 1—2 % mäßiger. Selbst in bewegteren Zeiten des Geldmarkts und der Politik und in Ländern und in Perioden geschwächten Staatscredits (Oesterreich 1859 ff.) erlangt man so wegen der Sicherheit, am Curse bei dem baldigen Verfall dieser Scheine nichts zu verlieren und binnen Kurzem über den vollen Betrag des Capitals wieder verfügen zu können, wohlfeiler und leichter, wenigstens für mäßige Beträge, Geld im Wege des Credits als mittelst fundirter Anleihen. Nach der Lage des öffentlichen Credits, der Politik, des Geldmarkts schwankt der Zinsfuß natürlich. Wird unter Berücksichtigung dieser Umstände und der Größe des Staatshaushaltes der Gesammtbetrag der Schatzscheine normirt, so kann die Aufnahme solcher Schulden mit kurzer Verfallzeit für unbedenklich gelten. Unliebsamen Kündigungen oder der Abneigung des Geldmarkts gegenüber, neue Scheine aufzunehmen, hat der Staat das Hilfsmittel der zeitweiligen Erhöhung des Zinsfußes. Er muß das Geschäft der Schatzscheinemission überhaupt ähnlich betreiben, wie die Verwaltung einer Bank ihre Depositenschuld behandelt. Die Verbindung mit großen Centralbanken zur Regelung des Geschäfts ist erwünscht. Drohen Staatskatastrophen, Kriege u. s. w., so wird in Betreff der Schatzscheine allerdings große Vorsicht nöthig sein. — Bei passender Leitung und bei der Ausgabe kleiner Stücke kann diese Schuld auch für mittlere Capitalisten zur Anlage von disponiblen Geldern, wie bei einer Depositenbank dienen.

§ 25. 4. Die fundirten Schulden oder die sogenannten Anleihen. Sie bilden mit Recht regelmäßig den Hauptbestandtheil der modernen Staatschulden. Bei ihnen handelt es sich dann zunächst um die Wahl zwischen zurückzuzahlenden und Rentenschulden (§ 20, Schema II. B 1 und 2). Mit dieser Frage hängt diejenige von der Schuldentilgung überhaupt zusammen, die auch eine principielle Seite hat (§ 26).

Die Staatschulden wurden früher, noch im 18. Jahrhundert und mehrfach selbst noch später, in ähnlicher Weise wie Privatschulden aufgenommen, mit beiderseitigem kurzen Kündigungsrecht des Gläubigers und Schuldners, das gleich von Beginn an bestand oder etwa nur für die erste Zeit etwas beschränkt war. Die Schulden hatten also insofern noch fast ganz den Charakter von schwebenden. Je mehr sich die Benutzung des Credits aber zu einem organischen Hilfsmittel der Finanzwirthschaft ausbildete und je größer die Schulden wurden, desto weniger entsprach eine solche Einrichtung dem Bedürfniß des Staatshaushaltes. In diesem wurden die Anleihecapitalien dauernd festgelegt, bei Kriegs- und ähnlichen wie bei den, freilich noch sehr seltenen mehr productiven Zwecken dienenden Schulden. Eine beliebige Kündigung nach dem Willen des Gläubigers war höchst lästig, eine Rückzahlbarkeit nach kurzer Zeit, auf einmal oder in großen Beträgen, gar nicht ausführbar. Wie freilich auch bei so vielen neueren Hypothekenschulden beruhte daher die Einräumung eines solchen Kündigungsrechts an den Gläubiger oder die Uebernahme einer solchen Rückzahlungspflicht Seitens des Schuldners auf der Voraussetzung, daß von jenem Rechte nicht in

größerem Umfange werde Gebrauch gemacht werden oder daß der Staat-Schuldner im Stande sein werde, vorher anderweit Credit zur Rückzahlung des alten zu finden. Denn die ursprüngliche Voraussetzung solcher Regelung der betreffenden Rechtsverhältnisse, daß die Staatschuld nur für vorübergehende Bedürfnisse aufgenommen worden sei und aus ordentlichen Einnahmen bald zurückgezahlt werden solle und könne, traf nach der Ausdehnung des öffentlichen Schuldenwesens, besonders der Kriegschulden, fast niemals mehr zu.

Daher begann man auf Schuldformen, bez. auf Bedingungen im Anleihevertrag hin zu streben, worin dem Gläubiger das beliebige, bald auch das Kündigungsrecht überhaupt entzogen und nur dem Staate vorbehalten wurde. Unter Umständen ging letzterer dabei aber im Interesse des Gläubigers Beschränkungen ein, z. B. daß die Kündigung erst von einem bestimmten Zeitpuncte an zulässig sein solle. Anderseits blieb zunächst regelmäßig eine Rückzahlungspflicht des Staats bestehen, d. h. die Schulden wurden formell rechtlich noch als „zurückzuzahlende" contrahirt. Aber dem Umfang nach ward diese Pflicht immer mehr beschränkt, namentlich in der Art, daß der Staat nur eine allmälige ratenweise Tilgung in kleinen Beträgen zusagte und demgemäß ein Tilgungsplan, der sich über einen längeren Zeitraum von Jahrzehnten und mehr erstreckte, in den Anleihevertrag aufgenommen wurde. Nur das schien die Ordnung der Finanzwirthschaft, die Entwicklung der ordentlichen Einnahme, besonders der Besteuerung, gegenüber einer größeren, zumal aus Kriegen u. dgl. herrührenden Schuld zuzulassen. Die vertragsmäßige Festsetzung eines solchen Tilgungsplans galt aber längere Zeit auch im Interesse beider Contrahenten gelegen, des Gläubigers, um doch einmal wieder in den Besitz des Capitals selbst zu kommen, des Schuldners, des Staats, um sich selbst einen heilsamen Zwang aufzulegen, regelmäßig zu tilgen, die Schuld zu vermindern und mit der Zeit womöglich sie wieder ganz abzutragen. Als eine Anomalie erschien dieser Anschauung die Verschuldung also immer noch. Die Voraussetzung für die Möglichkeit solcher langterminlicher zurückzuzahlender Schulden trat selbst aber erst mit der Entwicklung der modernen Volkswirthschaft, ihrer Arbeits-, Berufs- und Eigenthumstheilung, mit dem Emporkommen des beweglichen Capitals und der Bildung von Rentnerclassen hervor. Diese neuen Staatsgläubiger wollten überwiegend nur eine feste Rente beziehen, erst die strenge formale Rechtsordnung und materielle Ordnung des modernen Staats und seines Haushalts leistete dafür die nöthige Bürgschaft. Manche Gläubiger wollten außerdem, an den Cursen der Obligationen gewinnen oder auf Cursdifferenzen speculiren. Diesen Personen, wie jenen ersteren, welche doch unter Umständen auch über ihr Capital selbst wieder mußten verfügen können, wurde in ausreichender Weise durch eine bequeme, möglichst formlose und doch rechtssichere rechtliche Uebertragungsform der einzelnen Obligation geholfen: daher die Ausstellung der letzteren als Namenpapier mit Zulassung des Indossaments; vollends als Inhaberpapier (s. Band I, Abh. VII, S. 308 ff.). Durch die Einbürgerung dieser Rechtsformen der Ausstellung und Uebertragung war der modernen langterminlichen, Seitens des Gläubigers nicht kündbaren zurückzuzahlenden und der Rentenschuld die Bahn für ihre ungeheure Ausdehnung eröffnet, — freilich gleichzeitig auch dem Börsenspiel in diesen Papieren.

Innerhalb der zurückzuzahlenden Schulden war dann die Entwicklung unter den einzelnen Formen und Modalitäten der Tilgung ganz folgerichtig eine analoge: die vom Staat-Schuldner übernommenen Tilgungspflichten wurden gern verringert, die Tilgung über längere Zeiträume ausgedehnt, das bald beschwerliche Tilgungfondssystem beschränkt oder verlassen, auch in den Anleiheverträgen nur eine kleinere, freiere Tilgung zugesagt, schließlich in dieser Hinsicht dem Staatsgläubiger gegenüber gar keine Pflicht mehr übernommen, d. h. die Schuld wurde zur Rentenschuld. Und indem etwa auch die besonderen Einrichtungen zur reellen Tilgung (eigene Tilgungsfonds, als besondere vom Fiscus getrennte juristische Personen, § 27) in der Einnahmewirthschaft beseitigt, nicht mehr absichtlich auf höhere Einnahmen (durch neue Steuern oder beibehaltene alte) zum Zweck der Tilgung hingewirkt, nur zufällige Einnahmeüberschüsse gesetzlich (England, Preußen seit 1869) oder thatsächlich zur Tilgung verwandt und am Ende vielfach auch dies unterlassen wurde, blieb die einmal angesammelte Staatschuld in der Hauptsache unverändert bestehen. Verschuldung galt nicht mehr für eine finanzwirthschaftliche Anomalie, sondern mindestens für etwas Unausweichliches, selbst für das Normale im modernen Staatshaushalt, hie und da, nach panegyrischen Stimmen, fast für das Wünschenswerthe. Damit hatten sich dann auch die Ansichten über die principielle Seite der Tilgungsfrage verändert.

§ 26. Die Tilgungsfrage. Angesichts der ungeheuren Staatschulden, welche namentlich seit den und durch die Kriege des französischen Revolutionszeitalters in den europäischen Staaten angewachsen waren — in England war kurz vorher bereits eine riesige erste Steigerung der Schuld in Folge des nordamericanischen Befreiungskriegs eingetreten —, war es zunächst begreiflich, daß der Tilgung keine große practische Bedeutung mehr beigelegt wurde. Um so mehr, als auch nach wiedererlangtem definitiven Frieden doch nicht überall die Periode der Schuldenvermehrung abgeschlossen werden konnte, und als vielfach nur während der Kriegszeit und später noch die Danaidenarbeit stattfand, die alten, nach

Gesetz oder Vertrag tilgbaren, mitunter wohlfeileren mit neu aufgenommenen, mitunter theureren Schulden zu tilgen (Oesterreich). Die reelle erhebliche Verminderung der Schuld schien auf diese Weise doch nicht zu erreichen, die Wirkung auf Credit und Finanzwirthschaft war zweifelhaft, die eigentliche finanzielle Last der Schuld lag in dem Zinserforderniß, eine Ersparung daran, mittelst einer durch die Besserung des Credits ermöglichten Zinsreduction (§ 31) mußte practisch viel wichtiger erscheinen, als eine doch nur unbedeutende langsame Abnahme des Schuldcapitals durch Tilgung. Von dem Entwicklungsgesetz der öffentlichen Thätigkeiten und demgemäß der Finanzbedürfnisse (§ 18) wußte man zwar in Theorie und Praxis noch nichts, die Stabilität der Einnahmen, nicht deren Ausdehnung, womöglich noch deren Verminderung (Beseitigung von Steuern der Kriegszeit!) galt als das richtige Strebeziel der Finanzpolitik. Aber gleichwohl stellten sich neue Bedürfnisse ein, für welche die Mittel fehlten oder schwer zu beschaffen waren und die Fonds der Tilgekassen u. s. w. sehr willkommen erschienen. So gab die Praxis allmälig den Glauben an die Nothwendigkeit und Ersprießlichkeit der Schuldentilgung auf.

In derselben Richtung wirkten aber allmälig theoretische Erwägungen, die besonders in der neueren Wissenschaft zur Geltung gelangt sind. Einmal konnte doch vielfach die Verwendung des Anleihecapitals als eine, wenn auch nicht rentable, so doch direct und indirect productive gelten: im Fall der „staatswirthschaftlichen Capitalanlage“, vollends in demjenigen der „privatwirthschaftlichen“ (§ 11). Hier entsprach dem Passivum der Staatschuld ein Activum der Staatswirthschaft, mindestens der Volkswirthschaft. Solange dies Activum dauerte, konnte auch das Passivum einigermaßen unbedenklich und eine Tilgung der Schuld wenigstens nur nach Maßgabe der Aufzehrung dieses Activum geboten erscheinen. Aber selbst in diesem Falle kam sodann eine zweite Erwägung in Betracht, die in der principiellen Frage der Schuldentilgung entscheidend war: nach der Natur des staatswirthschaftlichen Productionsprocesses, welchen der Staatshaushalt in Verbindung mit der Ausführung der Staatsthätigkeiten selbst darstellt, werden die Materialcapitalien, die Sachgüter, welche durch die Anleihe aus der Volkswirthschaft herangezogen werden, in den meisten Fällen, namentlich abgesehen von der Verwendung zu privatwirthschaftlichen und anderen materiellen Productionen, theils in Güter und Leistungen specifisch anderer, vornemlich immaterieller Art verwandelt — Fall der staatswirthschaftlichen Capitalanlage und der Deckung des Deficits im ordentlichen Etat mit Schulden —, theils definitiv ohne directen, in Rentenobjecten, oder indirecten, in gesteigerter Productivität liegenden Ersatz zerstört — Fall der Deckung des eigentlichen außerordentlichen Bedarfs (§ 11), Kriegskosten u. dgl. — Es müssen daher ganz anders als in der gewöhnlichen materiellen Production, wo das verwendete Capital sich aus seinen Erträgen selbst tilgt, die Tilgemittel, ebenso wie die Zinsen, immer erst wieder durch besondere Maßregeln, meistens durch die Besteuerung in den Staatshaushalt hineingezogen werden, — denn um eine Tilgung mit Hilfe neuer Schulden handelt es sich natürlich in dieser Frage nicht, sie ist ja auch gar nicht die hier besprochene reelle Tilgung des Schuldcapitals.

Nach dieser Auffassung wird daher die Frage hinsichtlich der principiellen und practischen Nothwendigkeit der Schuldentilgung auf die andere zurückgeführt: ob eine Besteuerung — einerlei ob die Beibehaltung alter oder die Einführung neuer Steuern — zum Zweck der Tilgung immer unbedingt richtig und nothwendig sei? Diese Frage ist offenbar nicht absolut zu beantworten, sondern nur relativ je nach den Umständen. Besteuerung zum Zweck der Tilgung und Tilgung bilden eben nur eine Vermögensübertragung zwischen den Einzelwirthschaften einer oder (bei internationalen Creditverhältnissen) mehrerer Volkswirthschaften, eine Maßregel, welche selbst wieder nur relativ zu beurtheilen ist. Die Tilgung mit Hilfe der Besteuerung

ist nur dann der Fortdauer der Schuld vorzuziehen, wenn die hier erfolgende Vermögensübertragung muthmaßlich volkswirthschaftlich, besonders für die Production, und socialpolitisch, besonders für die Vertheilung, günstiger, mindestens nicht ungünstiger wirkt als die Fortdauer der Schuld. Danach im concreten Fall zu urtheilen, muß der leitende Gesichtspunct sein: eine schwierige Aufgabe, für deren Lösung es aber nicht an Anhaltspuncten fehlt. Es wird dabei u. A. darauf ankommen, in welchen Händen sich die Staatschuld vornemlich befindet, ob die Gläubiger nach Rückempfang des Capitals Willens und geeignet sind, es selbst oder durch Andere (im Wege des Credits u. dgl.) richtig zu verwenden; welcher Art und Höhe die betreffenden Steuern sein werden, ob sie in nachtheiliger Weise die Verfügung über Sachgüter oder Geld den Besteuerten entzögen, was diese sonst mit dem Steuerbetrag gethan hätten u. dgl. m.

Es kann nun sehr wohl sein, daß nach Erwägung aller Umstände die Tilgung doch erwünscht bleibt. Aber jedenfalls empfiehlt es sich nach der dargelegten Auffassung, daß der Staat sich nicht durch Wahl bestimmter Schuldformen und Uebernahme bestimmter Tilgungsverpflichtungen unbedingt die Hände bindet. Vielmehr erscheint aus den vorgeführten volkswirthschaftlichen Gründen diejenige Schuldform als die zweckmäßigste und auch principiell richtige und gerechtfertigte, welche dem Staate in dieser Hinsicht freie Hand läßt: die Rentenschuld. Die öfters, nach großen Kriegen mit starker Schuldanhäufung, auftauchenden Rathschläge einer raschen sehr starken Tilgung erwecken auch volkswirthschaftlich Bedenken, die Uebernahme bezüglicher rechtlicher Verpflichtungen um so mehr. Unter den verschiedenen Formen der zurückzuzahlenden Schulden und Tilgungsysteme bieten aus gleichen Gründen diejenigen, welche dem Staate hier größere Lasten sofort oder für die Zukunft aufbürden und ihn dabei rechtlich beschränken (Lotterieanlehen, Tilgungsfondssystem mit starker Dotation), wieder besondere Bedenken. Auch rein finanziell betrachtet liegen die Dinge nicht anders. Denn wenn man auch ganz wohl geltend machen kann, daß die Uebernahme fester rechtlicher Tilgungsverpflichtungen oder die gesetzliche Feststellung eines Tilgungsystems politisch ein gutes Compelle zur wirklichen Vornahme richtiger Tilgung, welche sonst leicht unterbliebe, sein kann, so ist letzteres doch keine nothwendige Folge des Rentenschuldsystems. Wohl aber ist es eine nothwendige Folge des Systems der zurückzuzahlenden Schulden und des gesetzlichen Tilgungsystems, daß auch dann getilgt wird, wenn es volkswirthschaftlich oder finanziell richtiger nicht geschähe, wenn z. B. reell doch nur mittelst neuer Schuldaufnahme getilgt wird, oder wenn zweckmäßige Verwendungen öffentlicher Mittel unterbleiben, weil letztere für die Tilgung beansprucht werden, oder wenn sonst ungünstige Wirkungen für Production und Vertheilung zu muthmaßen sind.

Das Ergebniß in der Tilgungsfrage, diese namentlich (aber nicht ausschließlich) nach der principiellen Seite betrachtet, ist daher: stets unbedingt nothwendig und richtig ist die Schuldentilgung nicht; Schuldformen, Tilgungspläne und Einrichtungen, durch welche sich der Staat-Schuldner gesetzlich oder vertragsmäßig zur Innehaltung einer bestimmten Tilgung bindet, schaden unter Umständen leicht mehr, als sie besten Falles nützen; daher verdient principiell und practisch die Rentenschuld den Vorzug vor der zurückzuzahlenden. Die Vornahme reeller Tilgungen aus Ueberschüssen im ordentlichen Etat (oder aus außerordentlichen Hilfsquellen, z. B. aus Contributionen) kann deshalb doch oftmals empfehlenswerth sein. Aber sie soll und muß nur vorgenommen werden, wenn es die Lage der Volkswirthschaft und der Finanzen passend erscheinen läßt: dann aber allerdings auch. Mit deswegen ist, wie sich zeigen wird, die kündbare der unkündbaren Rentenschuld vorzuziehen.

In England, Frankreich, neuester Zeit (seit 1869) auch in Preußen, Oesterreich, Italien u. a. St. m. ist die Rentenschuld die hauptsächliche Form der fundirten Schuld geworden. Wenn man jüngst in Frankreich wieder zu amortisirbaren Schulden in einigen Fällen zurückgekehrt ist, so ist das zwar bei dem ungeheuren Anschwellen der dortigen Schuld nach dem letzten Kriege begreiflich und in einer Hinsicht ein Zeichen gesunder Finanzpolitik. (Schaffung 3 %iger in 75 Jahren tilgbarer Renten durch Gesetz vom 11. Juni 1878, wovon u. A. im März 1881 für eine Milliarde Franken effectives Capital emittirt wurde. Auch die aus dem Kriege von 1870 herrührende sogen. Anleihe Morgan ist in eine in 39 Jahren tilgbare Anleihe verwandelt worden.) Aber die Sache verhält sich doch auch hier nicht anders als mit den früheren allgemeinen Tilgungsplänen mit Hilfe kleinerer Amortisationsquoten neben dem laufenden Zins. Es läuft hier eigentlich immer nur wieder das naive Erstaunen über die Wirkungen des Tilgungsystems unter, wobei vergessen wird, daß jeder Frank zur Tilgung einen Frank (und mehr!) Steuerertrag voraussetzt und diesen Betrag irgend einer Einzelwirthschaft zu Gunsten irgend einer anderen entzieht. — Sonst ist namentlich die Tilgung der Eisenbahnschulden erwünscht, um bei schuldenfreien Staatsbahnen in der Tarifpolitik freiere Hand zu haben (Preußen tilgt demgemäß jetzt).

Eine besondere Begründung hat die Form der zurückzuzahlenden Schulden gegenüber den Rentenschulden wohl auch noch in der Behauptung gefunden, daß die regelmäßige Tilgung ein Mittel zur Hebung und Haltung der Curse sei, daher solche tilgbare Anleihen auch für den Staat zu besserem Curse zu begeben seien, also in diesem Falle weniger Zins als die anderen Anleihen kosteten. Wenn man auch nur den so am Zins ersparten Betrag zur Tilgung verwende, ergäbe sich so für die schließlich entlasteten Finanzen doch ein großer Vortheil (mitspielender Gedanke bei der neuen französischen tilgbaren Rente). Die Möglichkeit, die sich auch unter Umständen erfüllt, ist nicht zu bestreiten, wohl aber die größere practische Bedeutung des Falls. Die Tilgung enthält eine Art Cursversicherung, bei unter Pari begebenen Papieren eine berechenbare Wertherhöhung, bez. Zinserhöhung. Aber ins Gewicht fällt letztere auch rechnungsmäßig nur bei stärkerer Tilgung, daher z. B. am Schluß der Tilgungsoperationen nach dem Tilgungsfondssystem. Und ob unmittelbar im Curse sich die Differenz angemessen ausspricht, hängt von der Lage des Geldmarkts und Credits u. s. w. ab. Wenn in kritischen Zeiten der „Baisse", wankenden Staatscredits Anleihen ausgegeben werden, wird, wenn überhaupt, nur eine eben nicht gut mögliche starke Tilgung den Curs erhöhen, den Zinsfuß ermäßigen. Auch in günstigen Zeiten der „Hausse" kommt es durchaus auf die Umstände, die Höhe des Nominalzinsfußes u. dgl. m. an, ob sich wirklich ein Vortheil für den Staat ergiebt. Die 3%ige französische amortisirbare Rente stand 1880 im Maximum 2—3 %, 1881 bei speculativem Geldmarkte meist nur 1¼—1½ höher als die 3%ige gewöhnliche (Jan. 1881 diese 83.80—85.25, jene 85—86.80, die Zinsdifferenz ist dabei etwa 0.057 % bei letzterer).

§ 27. a) Die einzelnen Arten der zurückzuzahlenden Schulden (§ 20, s. das Schema) sind volkswirthschaftlich und finanziell, principiell und practisch nach den im Vorausgehenden aufgestellten Gesichtspuncten zu beurtheilen.

α) Das Tilgungsfondssystem auf die gesammte Staatschuld oder Haupttheile derselben angewandt, hat in der neueren Finanzgeschichte mehrerer wichtiger Staaten, besonders Großbritanniens, Frankreichs und Oesterreichs, als ein Mittel zur Abtragung großer in Kriegen u. s. w. entstandener Staatschulden eine hervorragende Rolle gespielt, im Wesentlichen eine gleich erfolglose. Dabei war der Verlauf der Entwicklung förmlich typisch derselbe, trotz der Verschiedenheit der politischen Verfassungen. Eine besondere, vom Fiscus in vermögensrechtlicher Beziehung getrennte, die Rechte der juristischen Person genießende Casse wurde errichtet, anfänglich mit einem Capital aus Staatsmitteln, das ihr Vermögen bildete, daneben auch wohl noch mit einer fortlaufenden Jahresrente dotirt, etwa bis zu dem Zeitpuncte, wo die eigenen Einkünfte der Casse einen gewissen Betrag erreichten. Mit diesem Einkommen wurden Staatsobligationen zur Tilgung erworben (durch Ankauf, Ausloosung und Aufgebot, auch die contractlich zurückzuzahlenden Schulden, die mit den Mitteln des Tilgungsfonds getilgt werden, lassen sich so behandeln). Diese Obligationen wurden aber nicht wie sonst vernichtet, sondern blieben im Besitz des Fonds, der nun statt des Gläubigers — nominell als ein solcher — die Zinsen weiter bezog und damit von Neuem tilgte. So schritt, bei Festhaltung des Plans, die Tilgung nach der Regel der Zinseszinsenrechnung, also nach einiger Zeit sehr rasch fort und die größte Schuld schien in nicht ferner Zukunft nach diesem System abgetragen sein zu müssen. Diese Wirkung oder Aussicht imponirte merkwürdiger Weise auch großen Practikern und Staatsmännern (England). Die Tilgung schien „sich von selbst zu machen" und verhältnißmäßig leicht. Aber natürlich doch nur mit Hilfe beibehaltener alter oder neu eingeführter Steuern oder indem man andere Verwendungen verfügbarer Einkünfte unterließ. Letzteres konnte ja mitunter eine gute Wirkung dieses Tilgesystems sein. Aber nur zu oft war die Sachlage anders. Die sonstigen Bedürfnisse drängten doch, und man tilgte nicht aus Ueberschüssen der ordentlichen Einnahmen, sondern aus neuen Anleihen, besteuerte besten Falles ohne die nach dem Obigen (§ 26) gebotene Untersuchung, ob nicht die Beibehaltung der Schuld dieser Besteuerung vorzuziehen sei. Die unbefriedigende Wirksamkeit des Tilgungsfonds und die nöthigeren sonstigen Finanzbedürfnisse führten denn auch regelmäßig zur Modification des Plans, zur Entziehung von Einkünften oder zur Einziehung von Vermögen des Fonds, zur Uebertragung eines Theiles seiner Einkünfte auf den Staatshaushaltetat behufs Deckung anderer Ausgaben. Der Fonds wurde schließlich eine reine Rechnungsinstanz, fristete etwa noch eine Zeitlang seine Existenz, bis er als unnütz endlich auch formell aufgehoben wurde. Dies der gleichmäßige Verlauf in England, Frankreich und Oesterreich. (Pitt'scher sinking-fund von 1786 in England, mehrfach schon modificirt während der französischen Kriege, aber noch in Wirksamkeit, Function seit 1819 im Wesentlichen eingestellt, 1828 aufgehoben. Französische Tilgecasse von 1816, principwidrige Beschränkungen 1825, 1832, Mitverwendung der Mittel für andere Ausgaben 1842, Einstellung der Thätigkeit 1848, formelles Bestehenbleiben, partielle Erneuerung in letzter Zeit unter Napoleon III., neue Suspension des Dienstes nach dem letzten Kriege, Gesetz vom 11. Septbr. 1871, seitdem nur nominelle Existenz. Oesterreichischer allgem. Tilgungsfonds vom 22. Januar 1817, Entziehung der Jahresdotation 1829, Beschränkung auf die Zinsen des bis dahin erworbenen Vermögens, Zuwachs neuer Zinsen von da an immer nur bis auf 1 Mill. fl., worauf dann das Schuldcapital von 20 Mill. fl. annullirt wird. Wirksamkeit bis 1848, nominelles Fortbestehen, Verwendung der Einnahmen aus anderen Ausgaben bis 1859, wo aufgehoben.)

Es möchte sich hiernach kaum empfehlen, zu einem solchen allgemeinen Schuldentilgungs-

fondssystem in unseren Staaten zurückzukehren. Erlaubt es die Finanzlage und erscheint es sonst zweckmäßig, so tilge man im größeren Maße freiwillig, ohne den mechanischen Zwang einer solchen Institution, nehme in ungünstigen Zeiten Anleihen zu dem dem hohen Realzinsfuß ungefähr entsprechenden hohen Nominalzinsfuß auf (§ 31), verschaffe sich so die rechtliche Möglichkeit, nach wiederhergestelltem Staatscredit in günstiger Zeit, die Kriegschulden im Zinse zu reduciren, und thue Alles, um Volkswirthschaft, Credit und Finanzen zu verbessern. Dann allein kann man, wie das großartige Beispiel Nordamericas zeigt, die Zinsenlast für sich und auch das Capital der Schuld reell sehr vermindern. Die ungeheure Schuld aus dem Bürgerkriege ist so von 2374 Mill. Doll. (fundirte Schuld) Mai 1866 auf 1724 Mill. Doll. Juli 1880, der Zinsaufwand von ca. 114 Mill. auf 79.6 Mill. Doll. 1879/80 gewichen.

β) Das Tilgungsfondssystem auf einzelne Anleihen angewandt, so vielfach contractlich in deutschen Staaten, hat im kleineren Maße dieselben Bedenken, wie im vorigen Falle. Den Vorzug verdient hier wohl die Methode, etwa eine mäßige feste Quote ($\frac{1}{2}$—1%) des ursprünglichen Anleihebetrags, ohne Zuwachs der Zinsen der getilgten Obligationen zur Tilgesumme, zu verwenden, wie auch oftmals in Deutschland geschieht. Auch dabei steigt der Tilgebetrag allmälig im Verhältniß zum Rest der Anleihe.

Die Kündigung und Rückzahlung der Obligationen al Pari nach dem Loose mit öffentlichem Aufgebot sichert dem Gläubiger innerhalb der Tilgezeit unbedingt den Rückempfang des vollen Schuldcapitals, bietet ihm bei unter Pari stehenden Obligationen eine entsprechende Gewinnchance eventuell auch schon früher, enthält daher bei solchen Papieren etwas mehr „Cursversicherung“ und Zinserhöhung als das andere Verfahren, der Rückkauf nach dem Curse, weshalb unter Umständen Anlehen mit jener Tilgung etwas besser zu begeben sind, freilich auch, solange der Curs unter Pari, etwas theurer zu tilgen kommen. Mißlich und lästig ist aber für den Gläubiger die Nothwendigkeit, die Verloosungslisten zu controliren und das Capital oft unerwünscht zurückzuerhalten, während bei der anderen Methode nur der zu verkaufen wünschende Gläubiger das Capital erhält. So möchte diese Methode den Vorzug verdienen. Sie wird etwa mit der Clausel angewandt, daß bei Cursstand über Pari Verloosung zur Tilgung al Pari eintritt (Preußen). In diesem Fall bedingt natürlich letzteres Verfahren einen Druck auf den Curs.

γ) Lotterieanleihen (Rubrik cc des Schemas S. 435) sind eine Kategorie der zurückzuzahlenden Schulden, bei denen nach einem Verloosungsplane, der ausgespielt wird, das Schuldcapital meist al Pari, die Zinsen ganz (sogen. unverzinsliche) oder theilweise (sogen. verzinsliche Lotterieanleihen, die außerdem laufende Coupons führen) in Prämien ausgezahlt werden. Die verzinslichen sind zur Unterbringung größerer Summen (Oesterreich, Rußland, auch Preußen und andere deutsche Staaten) geeigneter. Lotterieanleihen überhaupt sind besonders beliebt geworden in Staaten mit schwierigen Creditverhältnissen, wo die gewöhnliche Schuldform mit einfacher Verzinsung überhaupt oder momentan wenigstens „nicht mehr zieht“ (Oesterreich.) Der finanzielle Vortheil liegt darin, daß durch Anlockung des Spielreizes Anleihen leichter und namentlich zu einem niedrigeren Zinse, bez. höheren Curse untergebracht werden. Allein dieser Gewinn (in Oesterreich gelegentlich wohl 1—2% Zinsdifferenz, 5—6 gegen 7—8 in den 60er Jahren) wird auf Kosten der Wirthschaftlichkeit und Moralität des Volks erzielt. Bei kleinen Loosstücken und bei den kaum vermeidlichen Promessenspiel (Verkauf der Spielchance für eine Ziehung für eine bestimmte Nummer, — in Oesterreich anfangs verboten, später zugelassen und als Steuerobject benutzt, indem die Promessen gestempelt werden müssen) können sich ähnliche Uebelstände wie bei der gewöhnlichen Lotterie zeigen. Auch finanziell aber stehen dem genannten Vortheil zwei Nachtheile gegenüber: die oft höchst ungleiche Vertheilung der Tilge- und Prämiensummen über die Periode des Spielplans, wodurch mitunter der fernen Zukunft schwere Lasten aufgebürdet werden (z. B. österr. 1839er Loose, Anleihe von 30 Mill. fl. C.-M., darauf zu zahlen bis 1868 alle anderthalb Jahr anfangs 0.7, später 1.2—1.5 Mill. fl., so noch 1868, dagegen 1870—78 jährlich bez. 2.7, 2.7, 5.2, 5.2, 8.85, 8.85, 8.93 Mill. fl.!), sodann die practische Unmöglichkeit einer Kündigung behufs Zinsreduction, so daß die zu hohem reellen Zinsfuß aufgenommenen Schulden während der ganzen Dauer der Anleihe gleich theuer zu stehen kommen (§ 32); man müßte denn den Spielplan rasch abspielen, was natürlich nach dem Wesen dieser Anleihen nur mit großen Verlusten für die Finanzen verbunden wäre. So muß das Verdict durchaus gegen diese Anleihen ausfallen.

δ) Anleihen in Form von Zeit- und Leibrenten — als Finanzoperation, die Frage einer Uebernahme der Rentenversicherung auf den Staat, im Allgemeinen oder für einzelne Volksclassen (Arbeiter) steht hier nicht zur Erörterung — sind in Deutschland ziemlich unbekannt, in Frankreich und England kommen sie vor, früher noch mehr als jetzt. Sie haben doch auch die Bedenken der zurückzuzahlenden Schulden, gestatten keine Kündigung behufs Zinsreduction und führen die Privaten zur Capitalaufzehrung.

Manche interessante Rechtsfrage mischt sich an die Auslegung der Verpflichtungen, welche der Staat, sei es gesetzlich, sei es namentlich vertragsmäßig, in Betreff der Tilgung bei den zurückzuzahlenden Schulden übernimmt. Die Entscheidung wird mehrfach mit nach den ökonomischen Wirkungen oder dem ökonomischen Werth einer zugesagten Tilgung auf den Curs der betreffenden Obligationen zu treffen sein. Untersuchungen darüber in meiner Ordn. d. österr. Staatshaush. S. 106—118. Practisch handelt es sich wohl um drei Eventualitäten: die Tilgungsverpflichtung bezeichnet ein genaues Maß, nicht mehr, nicht weniger (so bei Lotterieanleihen,

wo zwar „mehr" erlaubt, aber gegen das eigene fiscalische Interesse); oder sie bezeichnet ein Minimum, das der Schuldner innehalten muß, das er aber überschreiten darf, weil letzteres den Gläubiger nicht schädigt (sogar ihm günstig ist) (so in schlechter Finanzlage und überhaupt bei Tilgung von Papieren, die unter Pari stehen); oder endlich sie bezeichnet ein Maximum, weil ein „Mehr" den Gläubiger benachtheiligen würde (so in guter Finanzlage und überhaupt bei Papieren über Pari, die al Pari getilgt werden können, preußische consolidirte $4^1/_2$%ige Schuld, mit Verzicht auf Kündigung und Tilgung al Pari bis 1. Jan. 1885. Je nach der Finanzlage und dem Nominalzinsfuß, zu dem eine Anleihe ausgegeben wird, haben daher auch die Gläubiger verschiedenes Interesse, im Vertrage die Kündigungs- und Tilgungspflicht des Staats auszudehnen oder das bezügliche Recht desselben zu beschränken.

§ 28. b) Die Rentenschulden. Sie sind für den heutigen Staat die geeignetste Form fundirter Schuld, während bei den Selbstverwaltungskörpern, besonders den Gemeinden für die zurückzuzahlende Schuld und danach für die Uebernahme einer bestimmten Tilgungspflicht wohl specielle Gründe sprechen, wie die geringere Sicherheit dauernder Solvenz in Bezug auf Zinszahlung bei größerem Schwanken von Bevölkerung und wirthschaftlichem Wohlstand, auch der Umstand, daß wohl innerhalb wenigstens einer größeren Volkswirthschaft Tilgung und Besteuerung nur oder überwiegend nur eine Vermögensübertragung zwischen den Einzelwirthschaften eines Wirthschaftsorganismus darstellen, dies aber für Gemeinden meist nicht gilt. — Erst in der modernen Volkswirthschaft sind in der Entwicklung von Zinsrentnern — wozu natürlich auch die solche Renten nur als Nebeneinnahme aus ihren ersparten Capitalien beziehende Arbeiter-, Beamten- und Unternehmerclasse gehört — die wirthschaftlichen und in der verfassungsmäßig geregelten, formell und materiell geordneten, scharf controlirten Finanzwirthschaft und speciell Schuldenverwaltung erst die rechtlichen Bedingungen für die Verbreitung der Rentenschuld vorhanden. Das beachtenswerthe Bedenken, daß die Ausstellung der Obligationen der Rentenschuld in Form des Inhaberpapiers oder des durch Indossament, selbst Blancoindossament übertragbaren Namenspapiers und die Hinweisung der Besitzer auf die Börse zur etwaigen Realisirung ihres Forderungsrechts direct und indirect zum Börsenspiel, Differenzgeschäft u. s. w. Möglichkeit und Anlaß giebt, kann hier doch nicht gegen diese Schuldform den Ausschlag geben. Denn bei den langterminlichen Obligationen der zurückzuzahlenden Schulden liegt die Sache wesentlich ebenso.

Die Rentenschuld kann als unkündbare („ewige") ohne und als kündbare Rente mit Kündigungsrecht, bez. mit dem Rechte der Rückzahlung eines bestimmten Nominalcapitals eingerichtet werden (s. S. 435 Schema. Bei ersterer wird nur die Zahlung der und der Rente (z. B. 3, 4, 5) versprochen, die Rente ist hier kein Procentsatz eines Nominalcapitals, sondern ausschließlich eine absolute Größe. Bei der kündbaren Rente, einerlei ob Obligationen für das Schuldcapital selbst ausgegeben sind oder nicht, ist die Rente dagegen immer ein Zinsfuß-Procent. Zu dem Nominalcapital, welches diesem Procent entspricht, also zu 100, kann diese Rente vom Staate nach Ausübung des gesetzlichen oder vertragsmäßigen Kündigungsrechts zurückerworben, „abgelöst" werden. Die unkündbare Rente vermag der Staat-Schuldner, streng rechtliches Vorgehen vorausgesetzt, nur im Wege des freien Verkaufs, an der Börse u. s. w. zurückzuerlangen. In der Praxis (auch in England und Frankreich, wie aus der Anerkennung und mehrfachen Ausübung eines Kündigungsrechts und eines Rechts der Rentenablösung zu einem bestimmten Nominalcapital hervorgeht) besteht regelmäßig die kündbare Rentenschuld, und mit Recht. Die unkündbare Rente, wohl als letzte folgerichtige Entwicklung des ganzen Staatschuldenwesens bezeichnet, würde nur den Vorzug verdienen, wenn der Gläubiger für die Garantie der Unkündbarkeit einen lohnenden Preis — in Form höheren Curses, bez. niedrigeren reellen Zinses —, daher einen entsprechend höheren Preis bezahlte als für die kündbare Rente. Selbst wenn der Curs der ersteren etwas höher, bez. der Zinsfuß derselben etwas niedriger als derjenige der anderen Rente wäre und, was namentlich zu bezweifeln ist, in den Perioden der Baisse, ungünstigen Geldmarkts, schlechten Staatscredits, großen Anleihebedarfs stets so sein würde, müßte dieser unmittelbare Vortheil erst mit demjenigen muthmaßlichen späteren verglichen werden, welcher bei der Wahl eines richtigen Nominalzinsfußes (§ 31) aus der Kündigung und Zinsreduction (§ 32) der zu einem hohen reellen Zinsfuße in schwieriger Zeit aufgenommenen kündbaren Rentenschulden erzielt werden kann und oftmals erzielt worden ist. In kritischen Zeiten (Frankreich 1870 ff.), wo die Aussicht auf eine Zinsreduction sehr fern erscheint, wird der Capitalist und Staatsgläubiger schwerlich für den Verzicht des Staats auf sein Kündigungs- und

Zinsreductionsrecht eine genügende, wenn überhaupt irgend eine Prämie in Form eines reellen Zinsminus zahlen, der Staat würde jenes Recht um ein Linsengericht verkaufen. Gerade er ist aber darauf angewiesen und in der Lage, auf einen etwaigen kleinen unmittelbaren Vortheil zu Gunsten eines zwar nicht gewissen, aber wahrscheinlichen, durch richtige Staats- und Finanzpolitik zu erreichenden größeren künftigen zu verzichten. Die französischen Staatsgläubiger, welche die letzten großen 5%igen Anleihen nach dem Kriege zum Curse von einigen 80 übernahmen, würden freilich bei unkündbaren Renten jetzt nicht unter der Befürchtung der Zinsreduction stehen, nachdem die Curse lange über Pari, bis auf 120 und darüber, gestiegen sind. Aber würden sie damals nach dem Kriege irgend erheblich höhere Curse für ewige Renten bewilligt haben? Schwerlich! Der Staat aber ist jetzt in der Lage, den reellen 5½—5¾%igen Zinsfuß der Kriegschulden auf 4% oder selbst 3½% herabzusetzen, d. h. an der Zinsenlast derselben (ca. 346 Mill. Fr.) 150 Mill Fr. und mehr jährlich zu ersparen.

Ob für eine kündbare Rentenschuld dem einzelnen Gläubiger für Theilbeträge an der Schuld besondere Obligationen über das Capital selbst, mit Coupons zur Zinserhebung versehen, ausgestellt werden (deutsches, österreichisches, russisches System und sonst vielfach, neuerdings seit 1866 auch in England sich verbreitend) oder ob dem Gläubiger nur eine Bescheinigung über sein Rentenbezugsrecht, ein Auszug aus dem „großen Buche der Staatschuld" ertheilt wird — die dann mehr oder weniger formlos oder formell wie eine Obligation auf Namen oder Inhaber übertragen werden kann (Frankreich, bisheriges englisches System, in beiden Ländern wieder etwas verschieden, „Renteninscription"; „Consol" in England, „titre nominatif", „rente au porteur", „extrait d'inscription au grand livre" in Frankreich), — das ist wesentlich nur eine formelle Verschiedenheit. Sie erklärt sich historisch aus der Entwicklung des öffentlichen Schuldenwesens, gegenwärtig aus der verschiedenen Verwaltungseinrichtung desselben in den einzelnen Staaten, bedingt aber, weil eben die Rente zugleich als Procent zu einem (fingirten) Nominalcapital erscheint, sonst keine weiteren rechtlichen Unterschiede in Bezug auf das Recht der Kündigung und der Rückzahlung. S. Stein II. 480—503, mit Formularen der franzöſ. und italien. Renteninscriptionen und der Auszüge aus dem „großen Buch"; daselbst auch Näheres über die verschiedene Behandlung dieser Verwaltungssachen. In den deutschen Staaten, Preußen u. a. m., in Oesterreich hat man nicht geglaubt, bei dem neueren Uebergang zur Rentenschuld die Form der Obligation über das Capital selbst verlassen zu sollen.

B. Verwaltung der Staatschulden (in finanztechnischer Hinsicht).

Der Zweck dieses Werkes und der für diese Abhandlung verfügbare Raum gestatten nur die Erörterung der wichtigeren hierher gehörigen einzelnen Fragen. Manches kann davon nur mit wenigen Worten berührt werden. Näheres in den größeren Werken (bes. Stein) und Monographieen, namentlich auch in den Schriften über das Staatschuldenwesen und die bezüglichen staats- und verwaltungsrechtlichen Einrichtungen der einzelnen Staaten. Die französischen und italienischen, dann die englischen, und wiederum die preußischen, österreichischen, russischen und sonstigen deutschen Verhältnisse repräsentiren in manchen Puncten drei Arten typischer Einrichtungen. Wagner, Art. Staatschulden im Staatswörterb. X. 36—44.

§ 29. Je bedeutender das Staatschuldenwesen überhaupt und in einem einzelnen Staate geworden ist, desto wichtiger sind alle die Puncte, welche sich auf die formelle Ordnung, die Einrichtung und Verwaltung desselben beziehen. Denn von ihrer zweckmäßigen Gestaltung hängt es wesentlich mit ab, welche Last die Schuld in ihrer Zinshöhe und ihren Rückzahlungsbedingungen für den Staatshaushalt bildet. In dieser Hinsicht verlangen die im Vorausgehenden behandelten Puncte, welche die Wahl der Schuldform betrafen, ihre besondere Beachtung. Aber auch die jetzt zu besprechenden Puncte sind zum Theil von großer Bedeutung für den Druck der Last der Schuld.

1. Die Staatschulden-Verwaltung im Allgemeinen. Hierzu sind im modernen Staat mit einigermaßen erheblicherer Schuld eigene Finanzbehörden nothwendig und auch regelmäßig vorhanden, welche im Behördenorganismus, auch der allgemeinen Finanzverwaltung gegenüber, eine etwas selbständigere Stellung einnehmen. Ueber denselben fungiren im constitutionellen Staate zweckmäßig und in der Praxis auch vielfach parlamentarische Staatschulden-Controlcommissionen, deren Mitglieder von der Volksvertretung (beim Zweikammersystem von jeder Kammer eines oder mehrere) gewählt werden.

Sie haben noch neben dem obersten Rechnungshof (§ 9) eine Controle darüber auszuüben, daß die Aufnahme von Anlehen, Verzinsung und Tilgung derselben, die Ausstellung der Schuldverschreibungen, die Einziehung und Vernichtung derselben, die Ausgabe und Einziehung von Staatspapiergeld (auch wohl von Banknoten nicht bloß einer wirklichen Staatsbank, sondern auch einer

privilegirten Centralbank) streng in Gemäßheit der betreffenden gesetzlichen Bestimmungen erfolgen. Hier bietet wiederum die verfassungsmäßige Regelung des Finanzwesens Bürgschaften, welche dem Staatscredite zu Gute kommen und deren Fehlen in der Schuldenverwaltung absoluter Monarchieen wohl hie und da zu verhängnißvollen Uebelständen geführt hat (geheime Ueberemission des österreichischen Nationalanlehens von 1854 von 500 Mill. fl. um 111 Mill. fl., erst 1859 bekannt geworden!). S. z. B. für Preußen Verordn. v. 17. Januar 1820 und Ges. v. 24. Febr. 1850.

In ökonomisch-technischer Hinsicht empfiehlt sich für die Cassengeschäfte der Schuldenverwaltung wieder die Verbindung mit einer großen Bank (§ 9), falls diese Geschäfte nicht etwa vollständig einer solchen zugleich mit der Verwaltung der ganzen Schuld übertragen werden (England).

2. Aufnahme der Anleihen.

a) Währung. Bei inländischen Anleihen wird in der Regel selbstverständlich die Landeswährung zu Grunde gelegt. Nur wenn letztere Papierwährung ist, kann es sich empfehlen, für gewisse Zwecke auch im Inlande Anlehen in Metallwährung (der früheren heimischen, eventuell auch einer fremden) aufzunehmen, namentlich aber — der häufigere Fall — auch für die Anlehen in Papierwährung Verzinsung (bei zurückzuzahlenden Schulden allenfalls auch die Tilgung) in Metallwährung zuzusagen: um dem inländischen Capital eine Sicherheit gegen die Schwankungen der Valuta zu geben und es nicht zu Anlagen im Auslande gerade wegen der Währungsverhältnisse zu drängen. Bei formell und reell auswärtigen Anlehen, d. h. bei solchen, welche man im Ausland aufnimmt (s. sub b) oder wenigstens im Ausland mit unterzubringen wünscht, wird im Interesse der auswärtigen Gläubiger und in dem hier damit zusammenfallenden des heimischen Staats, welcher auf Benutzung des fremden Credits reflectirt, selbst bei bestehender Metallwährung im Inlande, die Aufnahme der Anleihe und wiederum besonders die Stipulirung der Zinsen und Tilgungen neben der heimischen oder selbst ausschließlich in der oder den fremden Währungen und Münzfüßen zweckmäßig und erfolgt sie häufig so.

Im ersten Falle wird dann eine bestimmte Parität zwischen der in- und ausländischen Valuta festgesetzt. Freilich ein kritischer Punct unter Umständen bei Gold- und Silberwährung, wenn sich das Werthverhältniß verändert. Oesterreich, Rußland u. a. L. m. haben in dieser Weise vielfach Anleihen aufgenommen. Noch wichtiger ist die Stipulirung von Metallverzinsung und Tilgung auswärtiger Anlehen in Papiergeldländern, da im Ausland die hier viel empfindlicheren Schwankungen der Papierwährung die auf letztere lautenden Anleihen unbeliebt und besonders riscant machen (vgl. u. § 37). Freilich vertheuert sich die Verzinsung und Tilgung solcher Anlehen dann eventuell um das Metallagio und wenn dieses gegen die Zeit der Aufnahme der Anleihe, wo der Staat an dem in Metallgeld erhaltenen Capital einen Gewinn im Betrage des Agios macht, steigt, treten oft erhebliche Verluste hervor: ein mit dem Papiergeldwesen untrennbar verbundener Uebelstand. Umgekehrt ergeben sich natürlich beim Sinken des Agios hier Gewinne. Zur Deckung des Bedarfs an Münze für die Zinsen u. s. w. pflegt man sich auch in Papiergeldländern Einnahmen, Steuern in Münze zu eröffnen (Zölle in Nordamerica, Oesterreich, jetzt auch Rußland; in diesen beiden Ländern, deren normale Valuta eigentlich Silber, jetzt mit zu diesem Zwecke Goldzölle). — Werden in Münze stipulirte Zinsen in entwertheter Papierwährung gezahlt, so ist dies privatrechtlich ein Rechtsbruch, ein partieller Staatsbankerott (österr. „Metalliques" seit 1848).

b) Domicil. Passend die Hauptstadt, auch wohl der Hauptgeldplatz des Inlands; daneben passend Zinszahlstellen in anderen Orten. Auswärtige Anlehen werden auch zugleich wohl an fremden Börsenplätzen domicilirt, indem hier bei der Aufnahme Einzahlungen angenommen werden, Zins- und Tilgungszahlungen provisionsfrei erfolgen. Dadurch wachsen dem Fiscus freilich einige Spesen zu, aber dem Curs der Anleihen wird das zu Gute kommen.

c) Stückgröße und Form der Obligationen. Je mehr die Staatschuld zur allgemeinen Sparcasse aller Volksclassen werden soll (Frankreich), desto mehr müssen die Stücke bis auf kleine (regelmäßig runde) Capital- bez. Rentenbeträge herab ausgestellt werden, woneben für den großen Verkehr und das Großcapital hohe Stückgrößen erforderlich sind. Als Rechtsform hat sich mehr und mehr das Inhaberpapier (in Preußen bisher ausschließlich) eingebürgert, daneben das Namenpapier erhalten. Letzteres wenigstens auch zuzulassen, erscheint zweckmäßig, u. A. auch um die „Außer-Curs-Setzungen", „Vinculirungen" von Inhaberpapieren für öffentliche Anstalten u. a. m. mehr vermeiden zu können. Auch in England und

Frankreich hat sich neben der Inscription und Umschreibung, die immer weitläufiger und kostspieliger ist, das Inhaberpapier nunmehr verbreitet.

d) Zinstermine. Zwei im Jahre sind erwünscht, aber auch genügend, nur wieder passend verschiedene im Jahre für verschiedene Anlehen oder Theile der Schuld, um diese bedeutenden Zahltermine den Eingangsterminen der Steuern u. s. w. anzupassen und möglichst nicht erst auf Ausgabe von Schatzscheinen, Bankcredit u. s. w. angewiesen zu sein.

§ 30. e) Art der Begebung der Anleihen. Ein besonders wichtiger Punct, in welchem man leider nur nicht immer die Wahl des an sich für Gläubiger und Schuldner vortheilhaftesten Systems hat. Drei oder wenn man will vier Hauptmethoden der Begebung sind zu unterscheiden.

α) Der Verkauf der Obligationen, bez. Renten auf eigene Rechnung durch Agenten, Makler oder durch Vermittlung einer Bank zum laufenden Curse an der Börse. Das Verfahren läßt sich für kleinere Beträge wohl anwenden, bei größeren weniger, weil es nicht leicht sein wird, die erforderlichen Summen rasch genug abzusetzen, ohne den Curs zu drücken. Davon zu unterscheiden, aber verwandt ist

β) das französische System, wo ein beständiger Rentenverkauf durch die Hauptsteuereinnehmer in den Departements stattfindet, indem dieser Beamte selbst das Recht hat, Inscriptionen im großen Buch vorzunehmen und Schuldtitel (auf Rente lautend) auszustellen.

Dadurch wird die Rente „democratisirt", d. h. in alle Classen des Volks ohne weitere Nebenspesen hineingebracht, dient hier recht eigentlich als Sparcasse, entzieht so viele Capitalien auch der Speculation, der Anlage in Actien u. dgl. und verhindert Zwischengewinne auf Kosten des Staats oder der Gläubiger zu Gunsten der Zwischenhände, der Banken und Banquiers, Emissionshäuser. Die große Leistungsfähigkeit des französischen Rentenmarkts, die sich noch jüngst nach dem Kriege von Neuem zeigte, hängt hiermit zusammen. Die französische Schuld ist dadurch eine wahre Nationalschuld, auch mit der heilsamen wirthschaftlichen und politischen Function einer solchen. Die dortigen Einrichtungen verdienen bei uns, entsprechend modificirt, Nachahmung.

γ) Allgemeine öffentliche Subscription. Sie verdient den Vorzug vor dem folgenden Verfahren, ist leider nur nicht immer von Erfolg, namentlich nicht in capitalärmeren Ländern, in kritischen Zeiten (norddeutsche Bundesanleihe vom 4. August 1870!), zumal wenn man rasche Einzahlung verlangen muß. Nothgedrungen bleibt daher oft nur über

δ) die Uebereinkunft mit Zwischenhändlern (Banquiers), denen eine Provision und ein Gewinn am Curse überlassen werden muß, auf Kosten des Staats und der Gläubiger. Bei auswärtigen Anleihen ist dies Verfahren vollends unvermeidlich.

Möglichst gilt es dann, wenigstens die Vortheile der Concurrenz unter den Bankhäusern auszubeuten. Allein das ist bei der engen Verbindung derselben und bei ihrem gemeinsamen Interesse dem Staate gegenüber nicht immer zu erreichen: die Theorie der „freien Concurrenz" läßt hier wie sonst so oft in der Praxis im Stich, dem Compromiß und der Monopolstellung einzelner Häuser gegenüber. Soweit als möglich sollte aber das besonders in England übliche System der Submissionen angewendet werden, wo schriftliche Offerten mit Uebernahmscurs eingereicht und der günstigsten Offerte der Zuschlag zu Theil wird (jetzt auch in Oesterreich öfters angewandt). Die Wahl des Nominalzinsfußes bleibt aus den gleich darzulegenden Gründen besser dem Emissionshaus nicht überlassen.

§ 31. f) Wahl des Nominalzinsfußes. Ein Punct von großer practischer Bedeutung und auch nicht ohne theoretisches Interesse. Anleihen können aufgenommen werden

α) zu dem dem jedesmaligen reellen möglichst gleichkommenden Nominalzinsfuß: al Pari oder fast al Pari. Hier wechseln die Nominalzinsfüße mit den reellen, während der erhaltene Capitalbetrag und der Nominalbetrag im Wesentlichen übereinstimmen, also, wie auch immer der Zinsfuß stehe, an dem Nominalcapital weder etwas Erheblicheres verloren noch gewonnen wird. Mit Rücksicht auf die eigentlich practischen Fälle kann man das System dasjenige der (nominell) hoch verzinslichen Anleihen nennen; in kritischen Zeiten, wo der Realzinsfuß hoch, emittirt man auch zu diesem. Statt dessen kann man aber auch

β) zu einem festen Nominalzinsfuße (oder einigen bestimmten), einerlei wie der reelle ist, Anleihen aufnehmen: unter Pari, wenn der erstere Zinsfuß niedriger, über Pari, wenn er höher als der reelle ist. Hier bleiben also die Nominalzinsfüße gleich, wechseln dagegen die Emissionscurse der Anleihen oder die Capitalbeträge („Effectivcapitalien"), welche man für einen bestimmten Zins erhält. In dem vornemlich practisch wichtigen Falle der Unter-Pari-Emission ist hier von dem System der (nominell) niedrig verzinslichen Anleihen zu sprechen. Die Praxis hat in der Regel diesem System das Wort geredet und ist ihm auch vielfach gefolgt, die Theorie hat mit wenigen Ausnahmen das erste System empfohlen und doch wohl im Ganzen mit Recht.

Abgesehen von ganz hinfälligen Gründen, wie dem „Festhalten am landesüblichen Zinsfuße auch in ungünstiger Zeit", dem „Innehalten der gesetzlichen Zinstaxe", was beides ja bei Emission unter Pari doch nur scheinbar geschieht, hat man zwei wichtigere Gründe angeführt, von denen aber nur der zweite schwerer ins Gewicht fällt. Einmal betonte man, daß die volle Gleichmäßigkeit der Nominalzinsfüße oder das Vorhandensein nur von 2—3 festen solchen Füßen das Rechnungswesen, den Geschäftsverkehr erleichtere, die Obligationen oder Renten allgemeiner bekannt und verständlich, auch beliebter mache. Das ist wohl bis zu einem gewissen Maße der Fall, aber doch nicht so wichtig, wie mitunter behauptet wird. Auch nöthigt das andere System wegen zulässiger kleinerer Abweichungen vom Pari nicht zu einer förmlichen Uebermenge verschiedener Nominalzinsfüße, und durch spätere Consolidationen und Conversionen (§ 32) kann man größere Gleichförmigkeit erzielen.

Der zweite Grund wäre entscheidend, wenn er immer zuträfe und wenn nicht bei der Emission unter Pari zu einem niedrigen Nominalzinsfuße auf einen anderen Vortheil meist verzichtet würde, welcher leicht werthvoller sein kann. Die nominell niedrig verzinslichen Schulden stellen sich, so heißt es, dem Staate billiger, als die nominell hoch verzinslichen, sind zu einem relativ besseren Curse zu begeben, kosten also reell weniger Zins. Dies Argument in der Frage der Wahl zwischen beiden Formen beruht auf einer allerdings vielfach, aber eben keineswegs immer richtigen Thatsache. Die Emission unter Pari, namentlich stark unter Pari, bei einem im Vergleich zum reellen Zins erheblich niedrigeren nominellen, giebt für die Speculation auf ein Curssteigen einen größeren Spielraum bis zum Pari, wo eventuell erst eine bei der anderen Form viel nähere Kündigung behufs Zinsreduction eintreten kann. Bei dem für diese Frage beliebtesten und in der That brauchbarsten Untersuchungsobject, bei den französischen Renten, der 3- und der $4\frac{1}{2}$- und 5%igen, ließ sich, wie auch öfters sonst (England) nachweisen, daß die 3%ige Rente wegen ihres höheren Curses 0.6—0.9% Zins weniger kostete. Aber, wie gerade auch das französische Beispiel zeigt, ergiebt sich eine solche bedeutendere Curs- und Zinsdifferenz gewöhnlich nur in Speculationszeiten, in Perioden der Hausse, in Staaten mit überhaupt gutem Credite, besonders dann, wenn die nominell höher verzinsliche Rente Pari oder darüber steht, die Verhältnisse eine Kündigung und Zinsreduction möglich machen, wodurch der Curs dieser Rente gedrückt wird. Das gilt z. B. auch jetzt vom Cursstand der französischen 5%igen und 3%igen Rente (jene 1880/81 an 120, diese an 85, reeller Zins bez. 4.166 und 3.412), der preußischen $4\frac{1}{2}$%igen und 4%igen consolidirten (Curs bez. an 105 und 101, jene von 1885 an kündbar). In Zeiten der Baisse, in politischen Krisen, in Staaten mit erschüttertem Credit, wo bei keinerlei Papieren eine Kündigung und Zinsreduction in Aussicht steht, vermindert sich jener relative Vortheil der niedrig verzinslichen Rente (so auch in Frankreich in solchen Perioden) erheblich oder verschwindet ganz, die Curse der Papiere mit verschiedenem Zinsfuß stehen dann relativ gleich, so z. B. in Oesterreich von 1848—68, wo man bei Obligationen mit allen möglichen Zinsfüßen gut vergleichen konnte. Demgemäß trifft der angegebene Grund für die Wahl eines niedrigen Nominalzinsfußes überhaupt gar nicht immer zu, während sich aber doch ein erheblicher Verlust am Nominalcapital bei der Emission ergiebt. Dazu kommt aber noch ein öfters durchschlagender Gegengrund gerade gegen Anleihen mit einem stark unter dem reellen und üblichen bleibenden Nominalzinsfuße, wo daher die Begebung bedeutend unter Pari erfolgen muß, z. B. gegen die 3%ige Rente in Frankreich, statt der 4-, $4\frac{1}{2}$-, 5%igen, gegen die 4%ige Rente in Oesterreich und gar in Ungarn gegen die 5- oder 6%ige. Denn bei Anleihen ersterer Art ist voraussichtlich in irgend absehbarer Zeit kein Sinken des reellen Zinsfußes auf oder unter den nominellen zu erwarten, die Voraussetzung für eine Kündigung und Zinsreduction tritt also hier gar nicht oder viel später ein als bei der Schuldform mit hohem, dem jeweiligen reellen, z. B. dem besonders hohen reellen Zinsfuß in kritischen Zeiten gleichkommenden Nominalzinsfuß. Steht nun mit einiger Wahrscheinlichkeit in nicht gar zu ferner Zeit eine Wiederherstellung des Credits und eine Rückkehr des reellen Zinsfußes auf den normalen zu erwarten, so wird sich leicht ein größerer Vortheil für den Staat ergeben, wenn er z. B. 10 Jahre lang $\frac{1}{4}$ oder selbst $\frac{1}{2}$% Zins für die nominell höher verzinsliche Schuld mehr gezahlt hat, dafür aber vom 11. Jahre an 1 oder $1\frac{1}{2}$% und mehr durch Zinsreduction spart. Die großen französischen Anleihen nach dem letzten Kriege wurden daher wohl mit Recht zu 5% aufgenommen: sie können wenigstens schon seit mehreren Jahren nach dem Cursstande jeden

Augenblick gekündigt und im Zinse herabgesetzt werden. Oesterreich hat dagegen mit seiner Emission 4%ige Renten, Rußland mit seinen 5%igen Papieren auf solche Vortheile verzichtet, die auch Nordamerica bei seinen großen Kriegsanleihen wahrgenommen hat. Banquiers und ähnliche „Finanzpractiker" befürworten begreiflich in ihrem und im Börseninteresse die niedrig verzinsliche Rente, zumal bei auswärtigen Anleihen, um die speculative Unterbringung zu erleichtern. Der Staat hat aber nicht nur auf den augenblicklichen, sondern auf den dauernden Vortheil zu sehen und wenn er durch die Wahl einer Schuldform ein für das Börsenspiel weniger geeignetes Object in seinen Obligationen und Renten schafft, — um so besser! Näheres in meiner Ordn. d. österr. Staatshaush. S. 209—225.

§ 32. g) Zinsherabsetzung (Reduction), Schuldumwandlung (Conversion), Schuldzusammenziehung (Consolidation). Bei diesen in naher Verbindung stehenden Maßregeln wird hier volle Schonung der Rechte der Gläubiger, daher Ausschluß eines Zwangs gegen sie vorausgesetzt. Die zwangsweise Durchführung dieser Maßregeln fällt unter ganz andere Gesichtspuncte und damit aus dem Rahmen dieser Erörterungen heraus. Sie war in der Regel ein partieller Staatsbankerott.

Zinsreduction ist die vertragsmäßige Herabsetzung des Nominalzinsfußes der Schuld, Conversion die Umwandlung, welche durch Aenderung des Nominalzinsfußes, insbesondere daher auch in dem genannten Fall der Zinsreduction, oder durch Aenderung sonstiger Bedingungen, z. B. der Tilgung, daher im Fall der Verwandlung von zurückzuzahlenden in Rentenschulden (1868 ff. in Oesterreich, freilich hier mit Zwang; 1869 ff. in Preußen) mit der Schuld erfolgt, Consolidation die Zusammenziehung mehrerer Schuldkategorieen, Anlehen u. s. w. eines und desselben oder auch verschiedener Nominalzinsfüße in eine einzige, eventuell in Verbindung mit den beiden anderen Maßregeln vorgenommen, wodurch dann ein größerer Theil der öffentlichen Schuld eine gleichförmige Gestalt, einen gleichen Zinsfuß erlangt. Sobald dem Staat-Schuldner die erforderlichen Kündigungsrechte zustehen und er die gesetzlichen und vertragsmäßigen Bedingungen genau innehält, ist rechtlich gegen keine dieser Maßregeln etwas einzuwenden. Finanzpolitisch empfehlen sie sich, volkswirthschaftspolitisch muß nur bei der Zinsreduction mit Vorsicht und unter Berücksichtigung auch allgemeiner wirthschaftlicher Interessen vorgegangen werden.

Im Falle der Zinsreduction macht der Staat eben nur, wie jeder Schuldner, von seinem Rechte und der verbesserten Lage Gebrauch und bietet seinem Gläubiger die Wahl zwischen der Einwilligung in die Zinsreduction und die demgemäße Erneuerung des Schuldverhältnisses oder der Rückzahlung des Capitals nach dem Nominalbetrag (al Pari). Deshalb ist hier auch bei Rentenschulden die kündbare Rente der unkündbaren und überhaupt die Schuld mit hohem derjenigen mit niedrigem Nominalzinsfuße vorzuziehen. — Die wirthschaftliche Voraussetzung der Zinsreduction ist ein Sinken des Realzinsfußes, zu dem Credit zu erlangen ist, und die Möglichkeit, anderswo den Credit zu bekommen, den etwa der alte Gläubiger unter diesen Bedingungen nicht erneuern will. Denn um reelle Rückzahlung der Schuld aus ordentlichen Einnahmen handelt es sich meistens nicht. Die Masse der Staatsgläubiger wird sich schon, wohl oder übel, fügen müssen, wenn die allgemeinen Verhältnisse des Zinsfußes und Capitalmarkts sich verändert haben. Verbindung mit Banquiers, welche nöthigenfalls die erforderlichen Mittel bereit stellen, sobald ein größerer Theil der alten Gläubiger die Zinsreduction ablehnt, hilft etwaige finanzielle Schwierigkeiten überwinden. Wenn der Schwerpunct der Maßregel aber in dieser Verbindung mit speculirenden Emissionshäusern liegt, wie jüngst 1881 bei der Reduction (von 6 auf 4 %) und Conversion der ungarischen Rente, so zeigt sich schon, daß der Operation die natürliche, gesunde wirthschaftliche Voraussetzung fehlt. Eben weil jenes erforderliche Sinken des Realzinsfußes bei den nominell hoch verzinslichen Schulden kleiner als bei den nominell niedrig verzinslichen zu sein braucht, verdient erstere Schuldform den Vorzug. — Finanzpolitisch erscheint es berechtigt und nothwendig, den Gewinn aus der Zinsreduction der Staatscasse, also der Gesammtheit zuzuwenden. Um so mehr als es sich in den practisch weitaus wichtigsten Fällen um Schulden handelt, welche in abnormer Zeit zu einem ungewöhnlich hohen reellen Zinse aufgenommen werden mußten (Kriegsanleihen, Abwicklung von Kriegskosten, Frankreich 1871 ff.). Der Staatsgläubiger wird eben hier nur genöthigt, auf einige der Vortheile zu verzichten, die er jener abnormen Lage verdankt. — Trotzdem hat die Maßregel einer allgemeineren und vollends einer erheblicheren Zinsreduction, die rasch durchgeführt wird, auch unter Umständen ihre volkswirthschaftlichen und socialpolitischen und dadurch rückwirkend auch ihre finanziellen Bedenken. Namentlich bei weiter Verbreitung der Schuld in den Mittelclassen kann die Zinsreduction zur empfindlichen Verminderung des Privateinkommens führen und leicht bewirken, daß die betreffenden

Gläubiger lieber ihr Capital zurücknehmen, wo es aber dann nur zu leicht in speculativen Anlagen Platz findet und eine wilde Speculation entbrennt, eine schon bestehende gesteigert wird (englische Verhältnisse in den 20er, deutsche in den 70er Jahren, nordamericanische neuerdings). Besondere Rücksicht erheischt eine Lage wie in Frankreich, wo die Rente so weitgehend „democratisirt" ist (§ 30): die finanzpolitische Schwäche des dortigen Systems. Daher auch trotz der (selbst heute noch nicht wieder, unter Napoleon III. nie annähernd erreichten) hohen Rentencurse (5 % bis 127) unter Louis Philipp in den 40er Jahren und bis jetzt noch seit den letzten Jahren, wo es finanziell längst möglich wäre, das Unterbleiben der Zinsreduction und Conversion in Frankreich, Bedenken, über die sich Napoleon III., die Speculation absichtlich anfachend im Interesse des Prestiges seiner Dynastie, 1851 ff. hinwegsetzte, Bedenken freilich auch, welche unter Louis Philipp wie jetzt wieder im Interesse des beweglichen Capitals und der Bourgeoisie zu sehr obwalteten und obwalten. Die deutschen, preußischen u. s. w. Maßregeln, verbunden mit bedeutenden Tilgungen aus der französischen Contribution, in 1871 ff. haben anderseits wohl auf Speculation und Wirthschaftsleben mehrfach nachtheilig gewirkt. Bei der eingreifenden Bedeutung einer großen Staatschuld für die Volkswirthschaft ist es zweckmäßig, in der Wahl des Zeitpuncts, in der Art und namentlich der Zeitdauer der Durchführung einer größeren Zinsreductions- und Conversionsmaßregel vorsichtig vorzugehen. Die Entlastung des Etats von Schuldzinsen, zumal der hohen Zinsen der Kriegschulden, muß aber gleichwohl, wenn sie möglich, erfolgen, jene anderen Rücksichten können sie wohl hinausschieben, aber nicht unterbleiben lassen. Eine umfänglichere Conversion wird gern und passend mit einer „Consolidation", wie in England, in Oesterreich verbunden. Daher der Name „Consols", „consolidirte" Schuld für solche neue Schuldkategorieen. Die Einwilligung der Gläubiger zu Zinsreductionen und zu Verzichten auf Tilgungsverpflichtungen des Staat-Schuldners pflegt mit mäßigen „Conversionsprämien" (z. B. 1 %) nöthigenfalls verkauft zu werden. Ueber die beiden größten neueren Maßregeln in Preußen und Oesterreich s. preuß. Gesetz v. 19. Decbr. 1869 und österr. Gesetz v. 20. Juni 1868. In Preußen wurden danach eine große Reihe $4\frac{1}{2}$- und 4 %iger einzelner Anleihen mit speciellen Tilgungsverpflichtungen in eine $4\frac{1}{2}$ %ige „consolidirte" Anleihe verwandelt, bez. zusammengezogen. Den Inhabern der älteren Obligationen konnten danach kleine Convertirungsprämien bewilligt werden, wenn sie bis zu einem Präclusivtermin ihre Obligationen zur Umwandlung einlieferten; Gesammtbetrag der Prämie im Maximum 1 % der neuen consolid. Anleihe. Die Tilgung der letzteren erfolgt, „sobald und soweit etatsmäßige Ueberschüsse der Staatseinnahmen über die Ausgaben sich ergeben und soweit über dieselben im Staatshaushaltetat nicht anderweitig verfügt wird". Im Erlaß vom 16. Febr. 1870 z. B. für verschiedene Arten Anleihen Convertirungsprämien von ½, ¾, 1 %, ausnahmsweise für die 1848er freiwill. Anleihe 3 % bewilligt. Verzicht des Staats auf das Kündigungsrecht wie bemerkt für die neue $4\frac{1}{2}$ %ige consolid. Anleihe bis 1. Jan. 1885. In Oesterreich hatte die Maßregel den Charakter des Zwangs, war sie eine Mitfolge des politischen Ausgleichs mit Ungarn und wurde sie mit einer starken Erhöhung der Couponsteuer verbunden (s. diesen Band Abh. VI. S. 231). Der bei Weitem größte Theil der „allgemeinen Staatschuld", zu der Ungarn eine Quote der Lasten beiträgt, ist in Folge dessen in 2 große $4\frac{1}{2}$ %ige Renten, eine Papierrente (in 1881 1330 Mill. fl.) und eine Silberrente (995 Mill. fl.) convertirt und zusammengezogen worden aus einer großen Anzahl früherer, mit sehr verschiedenen Nominalzinsfüßen (v. 1—6 %) und Rückzahlungsbedingungen versehener Anleihen. — Daß die Zinsreduction und Conversion mitunter auch bloß durch Speculationsmanoeuvres künstlich ermöglicht werden kann, hat die jüngste ungarische Rentenconversion von 1881 der 6- in eine 4 %ige Rente bewiesen, indem erst der Curs der ersteren so hoch getrieben werden mußte, um alsdann mit Hilfe großer europäischer Emissionshäuser die Kündigung und Zinsherabsetzung durchführen zu können, die bedenkliche Seite der Maßregel, zumal wenn das Ausland hieran stark betheiligt ist, wie in dem genannten Falle, und die neuen Renten zur verhältnißmäßig theuren Anlage dem kleinen und mittleren Capital dienen. Ueber die ganze Conversionsfrage Näheres, mit Vorschlägen für Oesterreich (1863) in meiner Ordn. d. österr. Staatshaush. S. 225 ff. Ebendaselbst auch über eine der Reduction des nominellen Zinsfußes entgegengesetzte Maßregel, eine Erhöhung dieses Zinsfußes, eine Maßregel, welche in Staaten mit stark gestiegenem Realzinsfuße und tiefem Cursstand alter Anleihen eines niedrigeren Nominalzinsfußes mitunter zweckmäßig sein kann, um für später die Möglichkeit einer Zinsreduction und reellen Entlastung zu schaffen. Man hat zu diesem Zwecke die Besitzer der Obligationen zu Zahlungen aufgefordert (Oesterreich früher, sogen. „Arrosirungsanlehen").

h) Ueber die Besteuerung der Staatspapiere, insbesondere in der Form der sogen. Couponsteuer s. in diesem Bande Abh. VI. S. 77.

i) Verzinsliche und unverzinsliche Schulden. Mit Ausnahme des Papiergelds sind die modernen Finanzschulden regelmäßig verzinslich. Bei einzelnen Arten an sich unverzinslicher Verwaltungschulden kann wohl ein Anspruch des Gläubigers auf Verzugszinsen begründet sein. Aeltere Schulden waren öfters unverzinslich, das Darlehen an den König, Fürsten, der Preis für Privilegienertheilung oder Bestätigung oder dgl. m.

k) Versicherte und nicht versicherte Schulden: jene gegen Pfänder, auf Realcredit, diese auf Personalcredit aufgenommen. In accreditirten modernen Staaten letztere die Regel, wenn auch etwa die Domänen noch generell als Pfand der gesammten Schulden bestellt sind

(Preußen). „Domänenpfandbriefe" Oesterreichs, Ungarns, noch neuerdings mit Specialverpfändung, desgl. solche Verpfändung von Zöllen u. dgl. an Staatsgläubiger in der Türkei, mittelamericanischen Staaten).

l) Zwangsanlehen sind ihrer Entstehung nach als Besteuerungsmaßregel zu betrachten; in schwierigen Zeiten können sie auch heute noch in Betracht kommen und unter Umständen hohen Einkommen-, Vermögensteuern vorzuziehen sein.

C. Staatspapiergeld.

Dieser Gegenstand des Staatschuldenwesens hängt gleichzeitig mit dem Geld- und Creditwesen, auch mit dem Bankwesen eng zusammen und berührt einige der feinsten und schwierigsten Fragen auch der Geld- und Credittheorie. Vgl. in Band I. Abh. VII u. VIII, in letzterer bes. S. 332 ff. § 62 ff. über die Banknote und deren Unterschied vom Papiergeld, auch eb. S. 345 § 74. Hier nöthigt der Raum wie der unmittelbare Zweck dieser Abhandlung, sich auf die Erörterung der das Staatspapiergeld betreffenden Hauptpuncte zu beschränken. Der Verfasser folgt dabei seinen eigenen Specialschriften über diesen Gegenstand, auf die er sich für die genauere Begründung bezieht, auch da, wo er von anderen Theoretikern und Practikern abweicht. Auf Geschichte u. Statistik des Papiergeldwesens kann an diesem Orte ebenfalls nicht eingegangen werden. — Rau I. 2. Abth. § 293 ff., II. 2. Abth. § 247 ff., III. 2. Abth. § 487 ff.; Mohl, P.W. II. § 184; Roscher, S. III. § 50 ff.; Stein, H. d. V., 2. Aufl., S. 445 ff.; ders., Fin. II. S. 396—454 (Stein construirt hier im hohen Maße willkürlich, ist in den Thatsachen nicht immer zuverlässig und kommt in mehr als einer Hinsicht zu falschen und bedenklichen Ergebnissen); Rösler, V. II. § 383 ff.; Nebenius, öff. Credit, 2. Aufl., I. 136 ff.; Knies, Cred. II. Cap. 14; ders., Geld, S. 257 ff. — Ricardo, princ. ch. 27; Mill, P.O. b. 3, ch. 11, 13. — A. Wagner: die im Art. Credit in Band II. S. 320 gen. Arbeiten, bes. Abh. Papiergeld in Bluntschli's Staatswörterb. B. VII, „die russ. Papierwährung," Riga 1868, „Staatspapiergeld, Reichscassenscheine und Banknoten", Berlin 1874. Lesigang, Agio u. s. w. in Oesterreich, in Hildebr. Jahrb. B. 27, 28, 29, mit Entgegnung von Hertzka, eb. B. 29. Weiß (jetzt auf einmal magyarisirt „Földes"!!), Beitr. z. Frage über die Ursachen u. Wirkungen des Agios, Conrads Jahrbuch 1882, I. (die „inductiven" statist. Beweisführungen vielfach zu bemängeln). — Auch für die Theorie ferner die folgende Liter. über Papiergeldwesen einzelner Länder wichtig, die meist auf theoret. und finanzpolit. Fragen mit eingeht. — Geschichtlich wichtige und auch theoret. interess. Papiergeldperioden die Law'sche in Frankreich, die der Assignaten und Mandaten in der französ. Revolution, die österreich., russ., britische (u. a. L. m.) während der Kriege in dieser Zeit, die nordamericanische im Befreiungskriege und bes. wieder 1861 ff. im Bürgerkriege, die neueste österreichische 1848 bis jetzt, die russische seit dem Krimkriege 1854 ff. und seit dem letzten Türkenkriege, die italienische seit 1866, die französische 1870 ff., von minder wichtigen Ländern zu schweigen. Das deutsche einzelstaatliche und nunmehrige Reichspapiergeld ist kein eigentliches, mit Zwangscurs versehenes (§ 34), daher ganz anders aufzufassen und von ganz anderen, nicht entfernt so eingreifenden Wirkungen als die Papierwährung. — Aus der Specialliteratur über das Papiergeld einzelner Länder s. bes. über England: Ricardo, high price of bullion 1809; ders., propos. f. an econ. a. secure currency; report of the bullion committee 1810; Tooke, history of prices (Hauptwerk f. alle einschlagenden Fragen), in Ashers Uebersetzung bes. B. I; über Oesterreich: A. Wagner, z. Gesch. der österr. Bancozettelperiode, Z. f. St.W. 1861, 1863; Gentz, exposé u. observations in seinen Schriften (herausgegeben v. Schlesier), B. 3, S. 300; A. Wagner, Art. österr. Fin. in Bluntschli's Staatswörterbuch, B. 7; ders., Oesterreichs Fin. seit dem Frieden von Villafranca in „Unsere Zeit" (Brockhaus) 1863, 3 Artikel; ders. zahlreiche Artikel im „Bremer Handels-Bl." 1859 ff.; ders., d. neue Lotterieanleihe u. d. Reform d. Nationalbank, Wien 1861; ders., d. Herstell. d. Nationalbank (österr. Valuta, Th. I), Wien 1862; Helferich, österr. Valuta seit 1848, Z. f. St.W. 1855, 1856, 3 Artikel; A. Beer, Fin. Oesterr. u. ders. österr. Staatsh. seit 1868; Neuwirth, Bank u. Valuta in Oesterr.-Ungarn 2 Bände, Wien 1873; Hertzka, Währ. u. Handel, Wien 1876; über Rußlands neuere Periode: (Goldmann) d. russ. Papiergeld, 2. Aufl., Riga 1866; A. Wagner, d. russ. Papierwährung, eb. 1868 (auch russ. mit Zusätzen v. Bunge, Kiew 1871), (über die verwandten älteren Geldverhältnisse, Kupfergeldkrisen s. bes. die Arbeiten v. Brückner, v. dems. auch in Hildebr. Jahrb. über russ. Papiergeld Einiges, z. B. Band 9.); jetzt bes. de Rocca, circol. monet. e corso forzoso in Russia, umfass. histor.-krit. Arbeit v. ältester Zeit bis z. Gegenwart, Annali di statistica 1881, Vol. 24; über Italien: die große inquiesta parlam. sul. corso forzoso 1868, 3 vol. Fir. 1868; Carlo J. Ferraris, moneta e corso forzoso, Milano 1879 (auf andere Länder eingehend, auch theoret. Monogr.); die amtlichen Actenstücke über die Aufhebung des Zwangscurses in Italien 1880/81, so bes. d. Bericht von Lampertico an den Senat (sess. 1880/81, senato, No. 87 A); darüber auch Lexis in Conrads Jahrb. 1881, II. (36), 520 ff.; über Nordamericas neueste Papiergeldperiode v. Hock, Fin. Nordamericas, verschied. Artikel in Hildebr. Jahrb., die annual reports of the comptroller of the currency, bes. über die Nationalbanken (letzter f. 1880/81, Washington 1881); über das deutsche Staatspapiergeld und die Reichscassenscheine statist. Materialien und Aufsätze, auch Regelungsvorschläge in

Hirths Annalen 1870, 71, 73, 74, 75; A. Wagner, Syst. d. Zettelbankpolitik 10 A, 12 A ff., 193 ff., 685 ff. und über einzelne Puncte (Annahme in Zahlung, an Staatscassen u. a. m.) vielfach passim; Reichsgesetz v. 30. April 1874, darüber Sötbeer, Comment. zum Münzgesetz (Bezolds Sammelwerk), S. 181 ff.; Wagner in Hildebr. Jahrb. XXIII; ders., Art. Reichsbank in Holtzendorffs Rechtslexicon, 3. Aufl. 1881; Endemann in Hirths A. 1875. — Ueber die Rechtsfragen bei Papierwährung und anderem Papiergelde die jurist. Arbeiten über Begriff und Wesen des Gelds und Papiergelds, Inhalt der Geldschuld, Zugrundelegung von Nenn- oder Metall- oder Curswerth, Umrechnung von Geldzahlungsverpflichtungen bei Devalvation u. sonst s. bes. v. Savigny, Obligationenrecht I; Goldschmidt, Handelsrecht II; Hartmann, Begriff des Gelds; Thöl, Handelsrecht 5. Aufl., I., 2. Aufl. § 210. — Bakker, österr. Couponprocesse, 1881. — Statistisches über Papiergeld u. A. bei Paasche, Conrads Jahrb. B. 30, S. 331 ff., auch ders., Studien über die Natur der Geldentwerthung, Jena 1878, S. 106 ff.

§ 33. 1. Zur Terminologie und Classification des Papiergelds. Unter dem Ausdruck „Papiergeld" werden im populären und zum Theil selbst im wissenschaftlichen Sprachgebrauch „papierne" Umlaufs- und Zahlungsmittel von mannigfach, zum Theil von wesentlich verschiedener rechtlicher Bedeutung und wirthschaftlicher Function und Wirkung zusammengefaßt und nachtheilig vermengt. Auch der Ausdruck „Staatspapiergeld", der zunächst auf die Person des Ausstellers und Emittenten hinweist, hat unter dieser Confusion gelitten. Für die Aufstellung und Einbürgerung eines strengeren Sprachgebrauchs ist dieser populäre und die aus ihm hervorgegangene Confusion mißlich, ferner der Umstand, daß es an kurzen unzweideutigen sonstigen Ausdrücken, die man zu festen technischen erheben könnte, fehlt. Man muß sich daher wohl oder übel mitunter mit adjectivischen Beiworten helfen. Entsprechend der Anknüpfung auch des Geldbegriffs an die rechtliche Function der „Währung", woran hier festgehalten wird, empfiehlt es sich wohl, beim Papiergeld gleichfalls das rechtliche Moment im Begriff voran zu stellen, womit sich die ökonomische Betrachtung auch recht gut vereinigen läßt. Dann ergiebt sich folgende Terminologie:

(I.) Papiergeld („eigentliches" oder Papiergeld im wissenschaftlichen, im strengeren Sinne) oder, damit gleichbedeutend, Papierwährung: es muß zwei Momente gleichzeitig vereinigen, einmal Uneinlösbarkeit gegen ein anderes Geld, regelmäßig die gesetzliche Münze des Staats, d. h. der Aussteller ist rechtlich von der Pflicht befreit (eventuell zeitweilig), auf Verlangen des Inhabers des Papiergelds dasselbe gegen Geld (regelmäßig nach dem Nennwerth) einzulösen; sodann: die Eigenschaft des gesetzlichen Zahlungsmittels (d. i. Währungseigenschaft) oder der hier sogen. Zwangscurs muß diesem uneinlösbaren Papiergelde beigelegt sein.

Zwangscurs von wirklich einlösbaren Banknoten (Noten der Bank von England, legal tender, gesetzlich auch bei den eventuell wieder einlösbaren Noten der österreichischen Bank) macht daher aus diesen Noten nicht Papiergeld oder Papierwährung, die Währung ist vielmehr hier immer noch die Münze.

(A) Nach der Person des Emittenten ist hier zu unterscheiden:

(1) Staatspapiergeld, vom Staate, bez. Fiscus direct ausgegeben.

Geschichtlich wichtige Beispiele: gleich von Anfang an solches Papiergeld waren die französischen Assignaten u. s. w., das nordamericanische Papiergeld im Bürgerkriege (1862 ff.), die sogen. Greenbacks, 1880 389 Mill. Doll., die österreichischen Reichsschatzscheine 1849—54, und wieder, seit 1866, die dortigen zur gemeinsamen Schuld Oesterreich-Ungarns gehörenden Staatsnoten, Anfang 1881 328 Mill. fl., wovon 54.9 Mill. fl. in 1 fl.-, 106.1 in 5 fl.-, u. 166.7 in 50 fl.-Scheinen; in Folge von Finanzkatastrophen wurden zu solchem Papiergelde, sei es wegen Aufhörens der Einlösbarkeit oder nun erst eintretenden Zwangscurses, z. B. die österreichischen Bankzettel 1797 ff., die preußischen Tresorscheine 1806 ff., das russische Papiergeld des 18. Jahrhunderts in der späteren Kriegszeit, die neuen russischen Creditbillets seit 1854/55.

(2) Bankpapiergeld, von einer oder mehreren Zettelbanken, insbesondere von einer Centralbank ausgegeben, indem der Staat, regelmäßig weil er Forderungen der Bank an ihn selbst nicht zahlen konnte oder neue Darlehen brauchte, die Suspension der Baarzahlungen

für die Noten gestattete oder decretirte und für diese Zeit den Banknoten Zwangscurs ertheilte. Dieses Papiergeld besteht also aus „entarteten" Banknoten.

Geschichtlich und theoretisch besonders wichtige Beispiele: die Noten der Bank von England (die damit zur Einlösungsvaluta der anderen kleinen Zettelbanken wurden) 1797 bis 1819, diejenigen der österreichischen Nationalbank von 1848 bis jetzt, der italienischen Banken von 1866 bis jetzt, der französischen Bank von 1848—50, 1870—77.

(B) Nach dem Werthe, auf den sich der Zwangscurs bezieht:

(1) Papiergeld mit Nennwerthzwangscurs, der normale und fast allein practisch vorgekommene Fall.

Eine Abart von ihm ist der Zwangscurs z. B. nach einer Quote des ursprünglichen Nennwerths, wie bei den österreichischen Wiener Währungsscheinen (40 %) später, dem russischen Papiergeld ($^2/_7$) vor der Aera der Creditbillete.

(2) Papiergeld mit Curswerthzwangscurs.

Practisch sehr selten gewesen. Ein Beispiel: die preußischen Tresorscheine, 1807 ff., nach amtlicher Feststellung eines Curswerths. Vorschlag von Strache, Valuta in Oesterreich 1861; dagegen Wagner, Tüb. Ztschr. 1861, S. 606 ff. Die Gegengründe liegen in den unten berührten Verhältnissen der Verschiedenheit der Agio- und der Waarenpreis-Bewegung, § 37.

(II.) Papier-Circulationsmittel („uneigentliches" Papiergeld), oder Credit-Umlaufmittel, welche als solche Geldsurrogate sind (s. B. I. Abh. Credit S. 332 ff.). Sie haben regelmäßig überhaupt keinen Zwangscurs, oder wenn sie ihn ausnahmsweise führen, sind sie doch auf Verlangen einlösbar. Sie sind eben deshalb keine Papierwährung, wie Nr. I., in keiner Weise übernehmen sie, wie diese Nr. I., die selbständige Function des Preismaßes, wohl aber gleich dem eigentlichen Papiergelde, aber nach einem anderen Rechtsgrunde, die des Umlauf- oder Tauschmittels, womit sie ein Glied der Creditwirthschaft werden (s. B. I. S. 345). Hiernach sind ihre volkswirthschaftlichen Wirkungen principiell verschieden von denen der Papierwährung.

Nach der Person des Emittenten gehören hierher:

(A) Staatspapiergeld („uneigentliches"), regelmäßig zum Nennwerth an den Staatscassen angenommen („Steuerfundation"), mehrfach mit der Bestimmung, daß gewisse Quoten der Steuern bei kleiner Strafe in diesem Papiergeld gezahlt werden mußten (deutsche Staaten). Im Einzelnen kann man unterscheiden:

(1) Einlösbares und ohne Zwangscurs.

Dahin gehörte fast alles einzelstaatliche deutsche Staatspapiergeld nach 1815—1874, namentlich auch das preußische, mit Ausnahme der Darlehenscassenscheine; desgleichen jetzt die deutschen Reichscassenscheine von 1874; früher z. B. die österreichischen Bancozettel 1762 bis 1796/97, das ursprüngliche russische Papiergeld.

(2) Einlösbares Papiergeld, aber mit Zwangscurs.

Beispiel: die russischen Creditbillete nach der Reform von 1840—54, das holländische Staatspapiergeld (10 Mill. fl., in 10, 50 und 100 fl.).

(3) Uneinlösbares Papiergeld, aber ohne Zwangscurs.

Beispiel: die mehrfach (1848, 1866, 1870) zum Zweck der Hebung der Creditnoth der Gewerbetreibenden in politischen Krisen ausgegebenen preußischen, bez. (1870) norddeutschen Darlehenscassenscheine (s. Wagner, Zettelbankpolitik, S. 36, 314, 316, 671). Auch in deutschen Kleinstaaten ähnliches Papiergeld vorgekommen vor 1870, z. B. die hessen-darmstädtischen Grundrentenscheine.

(B) Privatpapiergeld, nicht von Banken emittirt. Einlösbar und ohne Zwangscurs.

Solches ist in Deutschland in Folge Privilegs auch mehrfach vorgekommen, z. B. Seitens der Leipzig-Dresdener Eisenbahngesellschaft, der Stadt Hannover. Practisch sonst bedeutungslos.

(C) Banknoten der Zettelbanken. Stets einlösbar, regelmäßig ohne Zwangscurs, ausnahmsweise mit demselben (Bank von England), die bei Weitem practisch wichtigste und theoretisch interessanteste Art dieser Kategorie II der Papier-Circulationsmittel. S. darüber in B. I. Abh. Credit § 60 ff.

Manche Fragen, in Betreff der Annahme dieser Circulationsmittel (theilweise auch der

Papierwährung) in Zahlung im Privatverkehr, an den öffentlichen, besonders den Staatscassen, bei den Emittenten (Banken) unter einander, ferner hinsichtlich der Stückelung, der Einlösung, sind den verschiedenen genannten Gattungen gemeinsam. S. darüber ebenfalls B. I. Abh. Credit und Wagner, Zettelbankpolitik, S. 34—73.

Die Erörterung kann sich an diesem Orte im Folgenden auf die beiden wichtigsten Gattungen, welche auch zum Theil unmittelbar zum Staatschuldenwesen gehören, beschränken, auf die Papierwährung und auf das hier zuerst zu betrachtende „uneigentliche" Staatspapiergeld (II. A 1—3 der obigen Uebersicht), welches eine specifisch deutsche (außerdem nur noch in Holland vorkommende) Kategorie ist.

Dabei ist gleich von vornherein auf ein gemeinsames Merkmal allen Staatspapiergelds, der uneinlösbaren Papierwährung und des davon sonst so verschiedenen (einlösbaren u. s. w.) uneigentlichen Papiergelds, hinzuweisen, durch welches sich dasselbe principiell von Banknoten und zwar zu seinen Ungunsten unterscheidet: das schon im Artikel „Bankwesen" in B. I. dieses Werks (§ 62 S. 335) in seiner Bedeutung gewürdigte Merkmal, daß Banknoten regelmäßig als Darlehen, alles dieses Papiergeld als Zahlung ausgegeben wird, dort somit ein Forderungsrecht erworben wird, während hier nur eine bestehende Zahlungsverpflichtung erfüllt worden ist. Wegen dieser verschiedenen Art der Ausgabe auch eine verschiedene Art der regelmäßigen Rückströmung: zur Abzahlung eines Credits bei der Banknote, zur Berichtigung einer Zahlungsverpflichtung an eine Staatscasse bei dem Staatspapiergeld, wo dann letzteres von dieser Casse immer wieder zur Begleichung der Zahlungsverpflichtungen der Finanzverwaltung von Neuem ausgegeben werden muß: der kritische Punct bei allem, auch dem uneigentlichen Staatspapiergelde, dessentwegen Banknoten an sich den Vorzug verdienen.

§ 34. 2. Das uneigentliche Staatspapiergeld. Der hauptsächlichste Zweck eines solchen ist ein finanzpolitischer: eine Anleihe in dieser Form unverzinslich aufzunehmen, was für den nicht baargedeckten Betrag ja auch erreicht wird. (Verzinsliches Papiergeld dieser Art, auch verzinsliche Papierwährung ist hie und da versucht worden, hat sich aber stets als unpractisch erwiesen, die Verzinsung steht auch mit Wesen und Function eines solchen Umlaufmittels in Widerspruch.) Daneben ging wohl, wie früher in Deutschland bei der reinen Silberwährung, vor der Entwicklung des Banknotenwesens und des Postanweisungsverkehrs, die Absicht mit darauf, ein bequemeres Umlaufmittel für den Geldverkehr zu schaffen.

Nothwendige Cautelen, die auch möglichst innegehalten wurden, waren: das Papiergeld absolut und relativ (im Verhältniß namentlich zur Größe des Staatshaushalts, der Zahlungen an Staatscassen, des muthmaßlichen Umlaufgebiets) in knapp bemessener Gesammtmenge zu halten und es richtig zu stückeln, d. h. es nur oder vornemlich nur in kleinen Stücken (1, 5, 10 Thlr., fl. in Deutschland) auszugeben, wo es sich dann mehr in alle Verkehrscanäle vertheilt und nicht so leicht in größeren Beträgen störend zur Einlösung zurück oder sonst in die Staatscassen bei Zahlungen strömen kann. Zwei an sich richtige Cautelen, die nur in wirklich kritischen Zeiten den Dienst versagen können, also gerade dann, wenn der Credit und Paricurs am nothwendigsten aufrecht erhalten werden muß.

Specielle Maßregeln zur Sicherung der Parität sind die Annahme an Zahlungstatt bei allen öffentlichen, namentlich Staatscassen und damit verbunden selbst die Vorschrift, daß eine Quote der Steuern in solchem Papiergeld entrichtet werden muß, unter Androhung eines „Strafagios" bei voller Zahlung in Münze (österreich. Bancozettel schon 1762, preuß. Tresorscheine 1815, seit 1827 1 Sgr. Strafagio für 1 Thlr., auch Sachsen, Württemberg u. a. d. St.): die sogen. „Steuerfundation"; ferner die Haltung eines bestimmten Baarfonds zu Einlösungszwecken (z. B. in Württemberg anfangs für 3 Mill. fl. ½ Mill. fl.). Allein diese beiden Sicherungsmittel reichen eben nicht sicher aus. Die Steuer-

fundation, auf welche Stein ein übermäßiges Gewicht legt, indem er sie zu einer besonderen Deckungstheorie ausspinnt und mit incorrecten Zahlen aus Preußen zu begründen sucht, enthält ein richtiges Princip und genügt auch in gewöhnlichen Zeitläuften. Aber in kritischen keineswegs sicher, wenn nicht etwa eine große Bank (wie jetzt im Deutschen Reich) mit ihren flüssigen Mitteln für die Einlösung einsteht, wodurch natürlich diese Mittel entsprechend geschwächt werden. Die Nothwendigkeit, das in Zahlungen eingelaufene Papiergeld gleich wieder in Zahlungen auszugeben, bedingt eine andere Lage wie bei einer Bank. Ein großer Cassenvorrath vereitelt pro tanto den Zweck der ganzen Finanzmaßregel, ist für gewöhnlich auch entbehrlich, bietet aber in Krisen wieder keine sichere Garantie, da er, und vollends die übliche kleine Quote Baargeld, hier bald erschöpft werden kann, während der Baarfonds einer Bank sich bei den als Darlehen ausgegebenen Banknoten entweder auf seiner Höhe hält, wenn die Darlehen in Noten abgezahlt werden, oder sich wieder ergänzt, wenn dies in Münze geschieht. Der Mechanismus ist also bei der Zettelbank ungleich günstiger für die stete Erhaltung der Einlösbarkeit und damit des Paricurses als bei solchem Staatspapiergelde. Der technische Grund dafür liegt in dem Umstande, daß der Emittent über den nicht baar gedeckten Theil des Papiergelds die Verfügung verliert, während er sie im Wechselportefeuille über den betreffenden Theil der Banknoten hat. Diese Betrachtung führt im Allgemeinen zur Verwerfung solchen Papiergelds aus dem geld- und creditpolitischen und dem bei richtiger Auffassung in diesem Falle sich damit deckenden finanzpolitischen Standpuncte. Jedenfalls erscheinen irgend erheblichere (selbst noch viel niedrigere als die jetzigen deutschen und als die von Stein auf Grund unrichtiger Thatsachen als zu lässig bezeichneten) Beträge solchen Papiergelds bedenklich. Die gänzliche Beseitigung des deutschen Staatspapiergelds auch in der jetzigen unificirten und verbesserten Form der Reichscassenscheine, eventuell unter theilweisem Ersatz durch Reichsbanknoten (50 Markscheine der Reichsbank), wäre eine im Interesse der Solidität des deutschen Geld-, Credit- und Finanzwesens empfehlenswerthe Maßregel.

Ein besonderer Uebelstand des ehemaligen einzelstaatlichen Staatspapiergelds in Deutschland war die bunte Mannigfaltigkeit desselben, indem schließlich fast alle Staaten (nur die Hansestädte, Lippe-Detmold und Oldenburg ausgenommen, doch hatte letzteres ein Papiergeld in den Banknoten der Oldenb. Landesbank) Papiergeld ausgaben, das in den anderen Staaten nicht immer in Zahlung angenommen wurde. Maßregeln daher der Staaten selbst gegen einander 1855 ff. (s. Wagner, Zettelbankpolitik, S. 38 ff.; preuß. Ges. v. 14. Mai 1855 u. in and. Staaten). Von den Mittelstaaten hatte Sachsen (Vermehrung seit 1866 auf 12 Mill. Thlr.), dann fast alle thüring. und sonstigen Kleinstaaten außerdem unverhältnißmäßig viel Papiergeld ausgegeben. Preußen dagegen hatte schon 1856 (Ges. v. 7. Mai) sein Staatspapiergeld auf die Hälfte (von 30.7 auf 15.7 Mill. Thlr.) vermindert (ausschließlich 1 u. 5 Thalerscheine) und einen bezüglichen Vertrag zur Einziehung dieser Hälfte mit der Preuß. Bank geschlossen. Baiern hat 1866 ff. zuerst solches Papiergeld geschaffen und für 12 Mill. Thlr. emittirt. Unmittelbar vor der reichsgesetzl. Regelung, für welche die Reichsverfassung die erwünschte Handhabe bot, war der Gesammtbetrag des einzelstaatl. Papiergelds 61,374,600 Thlr., wovon auf Preußen 20,478,000 Thlr. (incl. des hinzugekommenen ehemaligen churhess. und der Noten der nassauischen Landesbank, sowie eines Rests von Darlehenscassenscheinen), Baiern und Königreich Sachsen je 12 Mill. Thlr., Württemberg 3.429, Baden 3.714, Hessen 2.457, Mecklenburg-Schwerin 1, Braunschweig 1 Mill. Thaler, der Rest kam auf die übrigen Staaten. Durch das nordd. Bundesges. v. 16. Juni 1870, später als Reichsgesetz geltend, wurde bestimmt, daß Staatspapiergeld nur auf Grund eines Bundesgesetzes fürderhin ausgegeben werden dürfe. Später kam es leider nicht zu einer völligen Beseitigung des einzelstaatl. Papiergelds, wozu die französische Contribution die Mittel geboten hätte, sondern im Reichsges. v. 30. April 1874 nur zu der an und für sich erwünschten Unification und zu einer kleinen Ermäßigung des Gesammtbetrags. Sämmtliches Papiergeld wurde eingezogen und in Reichspapiergeld („Reichscassenscheine") verwandelt, im definitiven Betrage von 120 Mill. M., im vorläufigen von 174,742,110 M. Der Betrag von 120 Mill. wurde nach der Kopfzahl auf die Einzelstaaten vertheilt, der Betrag darüber hinaus wurde als ein Vorschuß von ²/₃ ihrer bisherigen Plusemission (d. h. der Emission über den Antheil an jenen 120 Mill. M. hinaus) denjenigen Staaten überwiesen, welche bisher mehr Papiergeld ausgegeben hatten. Dieser Vorschuß ist in 15 gleichen Jahresraten 1876—1890 zurückzuzahlen. Jetziger Betrag der Cassenscheine daher noch circa 153 Mill. M. Die Reichscassenscheine bestehen

ausschließlich in kleineren Stücken als das Banknotenminimum von 100 M., nemlich in 5, 20 und 50 Mark-Scheinen: diese Art der Stückelung ist richtig, wenn man einmal solches Papiergeld ohne genügende sonstige Deckung haben will, aber die kleinen 5 Mark-Scheine und selbst die 20 Mark-Scheine sind bei Goldwährung wenigstens im Verkehr lästig. Die Summe der 50 Mark-Scheine ist neuerdings vermehrt, was wieder wegen der mangelhaften Deckung bedenklich ist. Das Reichspapiergeld hat ausdrücklich keinen Zwangscurs, wird aber von allen Reichs- und Einzelstaatscassen zum vollen Nennwerth stets in Zahlung angenommen und von der Reichshauptcasse auf Verlangen gegen baares Geld eingelöst. Als diese Casse fungirt nun die Reichsbank, und da das Reich diese an und für sich richtige Zusage ertheilt, aber keine disponiblen Gelder dafür bereit gestellt hat, so fungirt eben der Baarvorrath der Reichsbank für diese Scheine nicht minder als für die Banknoten; eine bedenkliche Lage schon jetzt, wie denn etwa der vierte Theil aller Reichscassenscheine (30—40 Mill. und mehr in 1881) regelmäßig in der Bank liegt, eine verhängnißvolle Lage, zumal bei unserem unfertigen Münzwesen, unter Umständen leicht in kritischen Zeiten, wo der Verlaß auf die „Steuerfundation" vollends ein ungenügender werden dürfte. Es ist nicht zu übersehen, daß die Unification hier die Lage erschwert hat, da das mittel- und kleinstaatliche Papiergeld früher local gebunden war und jetzt als Reichspapiergeld mit cursirt.

Die Zusage der Einlösung kann in gewöhnlichen Zeiten für ein solches Papiergeld, zumal wenn es sich um kleine Gesammtbeträge handelt, allerdings auch wohl entbehrt werden, wie sie denn mitunter als unnöthig bezeichnet worden ist (Stein). Indessen ganz ohne Bedenken ist die Uneinlösbarkeit auch hier nicht, und in kritischen Zeiten, wo die „Steuerfundation" nicht mehr ausreicht, ist die Einlösbarkeit unentbehrlich für die sichere Erhaltung des Paricurses. — Auch gegen den Zwangscurs dieses Papiergelds erheben sich keine durchschlagenden Bedenken, aber um so nothwendiger ist dann dabei die Zusage der steten Einlösung, für die man doch keine ausreichende Bürgschaft geben kann. Weiteres s. bei Wagner, Staatswörterb. VII. 653—661.

§ 35. 3. Papierwährung. Von ungleich eingreifenderer wirthschaftlicher und rechtlicher Einwirkung als das soeben besprochene Papiergeld, vielfach bei größerer Emission in Staats- und Finanzkatastrophen von wahrhaft verhängnißvollen, verheerenden Folgen für die Volkswirthschaft, für zahllose Einzelwirthschaften, Finanzen und Staatscredit ist die Papierwährung wohl das bedenklichste Mittel moderner Finanzpolitik zur Deckung des Finanzbedarfs, — und gleichwohl, nach Ausweis aller modernen Finanzgeschichte, unter Umständen im Drang der Noth das unausweichliche! Im Princip der jetzt so allgemein verurtheilten älteren Münzverschlechterung gleich ist die Ausgabe von uneinlösbarem Papiergeld mit Zwangscurs noch von viel stärkerer, rascherer Wirkung als jene. Die Theorie hat dies Mittel denn auch regelmäßig in schärfster Weise verurtheilt, dennoch hat es fast kein moderner Staat in schwereren Katastrophen vermieden. Von den unerhörten Wechselfällen in der Zeit der französischen Revolutions- und Kaiserkriege abgesehen, deren Ereignisse auch auf finanziellem Gebiete vielleicht jetzt nicht mehr als maßgebend gelten könnten, braucht in der Neuzeit nur an Staaten ersten Rangs von so verschiedener Structur, Finanzeinrichtung, Politik, Wohlstand wie Oesterreich, Rußland, Italien, Nordamerica und sogar Frankreich erinnert zu werden. Auch letzterem blieb nach den ersten großen Niederlagen der deutschen Invasion gegenüber im August 1870 nichts Anderes übrig, als die Suspension der Baarzahlung seiner berühmten, wohlaccreditirten Bank, — welche mit einem dem Notenumlauf fast gleichkommenden, wahrhaft riesigen Baarfonds (1319 Mill. Fr. gegen 1374 Mill. Fr. Noten am 23. Juni 1870) in den Krieg eingetreten war, — und als die Fortführung des Kriegs mit Hilfe der Notenpresse. Der einzige moderne Staat, welcher die gewaltigsten politischen Ereignisse, ein „1866" und „1870", ohne dieses verhängnißvolle Hilfsmittel durchleben konnte, ist Preußen, dank seiner Heeresverfassung und der Leistungen seines Heers. Wie darauf in politischer und administrativer, so kann in finanzieller Hinsicht im Uebrigen hier nur nochmals auf die Ersprießlichkeit des Staatschatzsystems (§ 19) und eines Systems großer Kriegsteuern hingewiesen werden, auf welche man thunlichst muß zurückgreifen können, wenn der Anleihecredit den Dienst versagt und sonst nur Papiergeldausgabe übrig bleibt. Diese bietet wenigstens längere Zeit hindurch, solange die Werthabnahme nicht geradezu grenzenlos geworden, doch den einen finanziellen Vortheil: sofort die Mittel zur Deckung des laufenden Bedarfs zu liefern.

§ 36. a) Die schlimmen Wirkungen der Papierwährung sind nicht zu ver-

wechseln mit denjenigen der großen Güterverzehrung (regelmäßig zu Kriegs- und ähnlichen Zwecken), welche der Staatsverwaltung durch die Papiergeldausgabe ermöglicht wird. Denn diese Wirkungen sind die begleitende Erscheinung jeder Bereitstellung von Mitteln für solche Zwecke, der gewöhnlichen Anleihe und der Besteuerung nicht minder wie der Papiergeldausgabe, also nichts dieser als solcher Eigenthümliches. Die schlimmen Wirkungen der Papierwährung für Volkswirthschaft und Einzelwirthschaften, Finanzen und Staatscredit sind vielmehr noch neben jenen Wirkungen hervor- oder zu ihnen hinzutretende. Sie sind sämmtlich direct und indirect auf die Schwankungen, insbesondere zunächst auf die Verminderung des Werths der Papiervaluta zurückzuführen, welche regelmäßig beim Fortfall der Einlösbarkeit, Decretirung des Zwangscurses und erheblicherer Vermehrung des Papiergelds eintreten.

Nur unter zwei zwar möglichen, aber in seltenen Fällen längere Zeit sich verwirklichenden Voraussetzungen kann der Werth dieses Papiergelds dem der Münze, deren Namen es trägt, gleichbleiben: wenn der Credit des Emittenten nicht wankt und die Menge der Papierwährung annähernd dem Verkehrsbedürfniß entspricht. Letzteres wird nicht wohl lange der Fall sein, da gerade eine starke Vermehrung durch den Finanzzweck der Maßregel der Papiergeldausgabe bedingt wird und eine entsprechende Lücke in den Umlaufmitteln (Abfluß der Münze ins Ausland, Verbergen derselben im Inlande) erst allmälig entsteht. Der Credit des Emittenten aber wird schon durch die Thatsache des Zwangscurses und des Aufhörens der Einlösbarkeit ungünstig berührt, durch die begleitenden politischen Ereignisse dieser Maßregeln ebenfalls, durch die immer weitere Vermehrung des Papiergelds desgleichen, und in fernerem Verlaufe durch alles, was überhaupt den öffentlichen Credit afficirt. Die Papierwährung ist in letzterer Hinsicht der sensibelste Punct dieses Credits. Im Fortfall der steten Einlösbarkeit liegt die Möglichkeit, im wankenden Credit des Emittenten die letzte Ursache, in der Vermehrung der Menge des Papiergelds die Bedingung (nicht die Ursache) für das Maß des Werthverlusts der Papierwährung.

Der Punct, welcher dabei dann für alles Weitere der wichtigste ist, betrifft die Frage nach den Ursachen der Werthschwankung oder des wechselnden Grades des Werths des Papiergelds. Hier ist aber nun scharf zu unterscheiden zwischen zwei häufig identificirten Erscheinungen: der Werthbewegung des Papiergelds gegenüber dem Metallgeld (der Münze) und derjenigen gegenüber den in Papiergeld ausgedrückten und gemessenen Waaren (incl. Dienstleistungen). In dem zunächst betrachtenswerthesten Falle der Werthabnahme des Papiergelds kann man dort von „Entwerthung“ oder Disparität gegen Münze (Disagio) sprechen, welche an dem Agio der Münze, bez. am Stande der fremden Wechselcurse mit Metallwährungsländern gemessen wird; hier, gegenüber den Waaren, von „Werthverminderung“, der verminderten Kaufkraft des Papiergelds, welche in der Preissteigerung der in Papiergeld berechneten Waarenpreise u. s. w. ihren Ausdruck und ihr Maß findet. Entwerthung und Werthverminderung stehen in Verbindung, sind aber durchaus nicht identisch, was für die volkswirthschaftliche und die rechtliche Auffassung der Papierwährung, u. A. auch für die Wahl des Heilverfahrens (§ 39) beachtet werden muß.

Das wichtige Ergebniß der Untersuchungen Tooke's in seiner Geschichte der Preise für das englische Papiergeld (Noten der Bank von England) während der Zeit der sogenannten Bankrestriction von 1797—1819. Er wie Andere nach ihm irrten nur in der Annahme, hier eine specifisch eigenthümliche Erscheinung der englischen Papiergeldperiode vor sich zu haben. Vielmehr liegt hier ein allgemeines wirthschaftliches Gesetz der Papierwährung vor, wie sich theoretisch aus der Function dieser Valuta deduciren und inductiv aus den Thatsachen des Verkehrs, namentlich aus der Vergleichung der Bewegung des Agios und der Preise von Waaren, Nutzungen, Dienstleistungen bestätigen läßt. Näheres darüber in Bezug auf Oesterreich in Wagner, zur Gesch. d. Bancozettel, Tüb. Zeitschr. 1861 u. 1863 u. bes. in Bezug auf Rußland in Wagner, russ. Papierwähr. Cap. 5—7. Wesentlich danach das Folgende.

§ 37. α) Die Causalverhältnisse in Betreff der Entwerthung und der Werthverminderung der Papierwährung.

aa) Entwerthungs- oder Agiotheorie. Fälschlich hat man das Agio von Münze gegenüber Papierwährung nach seiner Höhe und Bewegung in unmittelbaren ursächlichen Zusammenhang mit der Menge des Papiergelds gebracht: es schwanke genau umgekehrt wie diese (sogenannte „Quantitätstheorie", Theorie der englischen „Bullionisten" von 1810, Ricardo, später generalisirt). Es besteht jedoch nur eine mittelbare Abhängigkeit des Agios von der Papiergeldmenge, soweit nemlich die letztere wieder auf folgende Umstände von Einfluß ist. Unmittelbar ist das Agio von zwei Momenten abhängig: einmal von dem Wunsche der Papiergeldbesitzer, letzteres gegen Metallgeld loszuwerden, also von einem bezüglichen Angebot von Papiergeld, aus dem dann eine Nachfrage nach Metallgeld hervorgeht; zweitens von dem reellen Bedarf nach Metallgeld wegen dessen objectiver Eigenschaften des Weltzahlungsmittels, woraus dann ein Angebot von Papiergeld entsteht, — daher kommt der Metallbedarf besonders für internationale Zahlungen (aus dem Waaren- und Werthpapierverkehr, aus Zahlungen des Staats für Zinsen, Subsidien, im Ausland stehende Heere u. s. w.), schließlich die Zahlungsbilanz hier in Betracht.

Im ersten Falle liegt ein Mißcredit des Papiergelds der Bewegung zu Grunde, im zweiten ist das nicht die nothwendige Voraussetzung, kann aber mitspielen. Das „Moment der Menge" des Papiergelds wirkt mittelbar mit ein, wenn sich dadurch, z. B. bei notorischer beständiger Vermehrung, jener Mißcredit steigert, indem mit jeder weiteren Vermehrung die Aussicht auf Besserung ferner rückt. Die Vergrößerung der Menge ermöglicht ferner auch erst eine steigende Entwerthung. Denn nur dabei bleibt ein immer größerer Betrag Papiergeld nach Abzug der selbst wachsenden Summe Umlaufmittel, deren der Verkehr bei steigenden Waarenpreisen zur Bewältigung der täglichen Umsätze bedarf — übrig, welcher jetzt so viel disponibles Geldcapital darstellt, zu Valutaspeculationen dienen kann und dazu anreizt und auf den Curs der Valuta drückt. Hier hat dann aber das Agio wieder ein Correctiv in sich selbst: wegen der Preissteigerungen unter dem Einfluß des Agios (s. u.) wird allmälig ein größerer Betrag Papiergelds zur Bewerkstelligung der gewöhnlichen Umsätze gebraucht, „durch das Verkehrsbedürfniß gebunden", dem Geldmarkt entzogen, so daß z. B. nach Abschluß der immer neuen Vermehrung des Papiergelds nach und nach der nicht gebundene Rest der Papiergeldmenge immer kleiner wird, womit sich denn auch die Grenze für das dauernde Agio — von vorübergehenden Schwankungen abgesehen — verengert. Das eigentlich bewegende, das causale Moment ist und bleibt aber doch immer der Vertrauensfactor, wie namentlich die Geschichte und Statistik der stärkeren Auf- und Abwärtsbewegungen des Agios unter dem Einfluß ungünstiger und günstiger politischer Verhältnisse zeigt (Oesterreich 1859, 1866, Rußland 1855, 1856, 1866, 1877 ff.). Obgleich zwischen der Bewegung des Metallagios und der fremden Wechselcurse auf Metallwährungsländer wieder zu unterscheiden und ein Wechselwirkungsverhältniß anzunehmen ist, darf man doch sagen, daß die Bewegung der Wechselcurse einen besonders guten Maßstab für die Bemessung des Papiergeldwerths gegen Metallgeld darstellt.

bb) Werthverminderungs- oder Preisbewegungstheorie. Hier ist eine „primäre" und eine „secundäre" Werthverminderung, bez. Preissteigerung zu unterscheiden. Nur letztere, nicht erstere steht unmittelbar unter dem Einfluß des Agios.

αα) Die primäre geht von der Extranachfrage nach Sachgütern und persönlichen Diensten aus, welche die Papiergeldausgabe ermöglicht, zeigt sich daher zunächst bei denjenigen Waaren u. s. w., welche hier nachgefragt werden (Kriegsbedarf) und verbreitet sich von da aus weiter und weiter, da jede einzelne Preissteigerung hier ein Element der Kostenerhöhung für eine Production bilden kann. Auch der Einfluß der Papiergeldmenge zeigt sich hier direct: je größer diese Menge, desto größer kann wenigstens jene Nachfrage sein. Die primäre Preissteigerung stellt aber einen langsamen Proceß dar, der sich auch örtlich in einem größeren Lande und nach Waarengattungen verschieden vollzieht. Er selbst wie die ihn mit bewirkende allgemeinere speculative Bewegung des Markts kommt auch meist erst später, nach wiederhergestellter politischer Ruhe und nach der Sistirung weiterer Vermehrung der Papiergeldmenge recht in Gang, indem bis dahin ein großer Theil der neu ausgegebenen Scheine in den Banken und Privatcassen noch ruht und eine Wirkung auf den Verkehr einstweilen nicht weiter ausübt. (Beleg des, daß mitunter Papiergeldpackete Jahre lang nach der Emission unberührt in Cassen liegend gefunden wurden, Rußland.)

ββ) Die secundäre Preissteigerung ist dagegen eine von dem Metallagio abhängige. Sie stellt aber ebenfalls einen Proceß dar, welcher sich oft nur langsam, zeitlich und örtlich und namentlich nach Waarengattungen sehr verschieden vollzieht. Es steigen zunächst die Importartikel, zumal die, welche das Inland nicht produciren kann oder nicht producirt, dann die Exportartikel, besonders die, welche wegen des hier als Exportprämie wirkenden Agios stärker ins Ausland gehen. Diese partiellen Preissteigerungen wirken dann allmälig als Erhöhung der Productionskosten für viele

Zweige auf eine allgemeinere Hebung des inländischen Preisniveaus. Je unentwickelter der Verkehr, je relativ kleiner der auswärtige gegenüber dem inneren Handel, je schlechter die Communicationen, je größer das Land, um so langsamer und ungleichmäßiger jener Proceß (daher z. B. in Rußland verglichen mit England, in fernen Binnengebieten verglichen mit Grenzstrecken und den Gegenden an den großen Verkehrswegen). Am langsamsten — wenigstens bis der speculative Aufschwung nach wiedergewonnener politischer Ruhe unter dem Einfluß der einstweilen „so viel disponibles Capital“ darstellenden, den Verkehrsbedarf übersteigenden Papiergeldmenge eintritt — erhöht sich das Niveau der Gehalte und Löhne.

Man muß sich diese Verhältnisse genau vergegenwärtigen, um die wirthschaftlichen Wirkungen der Papiergeldwirthschaft (s. u.), die enormen Störungen des Verkehrs zu verstehen. Auch ergiebt sich dann der Grund, welcher finanzpolitisch gegen den Zwangscurs des Papiergelds nach dem Curswerthe den Ausschlag liefert: dabei würde sich jede Agiosteigerung sofort pro tanto auf die Preise übertragen, das neue Papiergeld also um diesen Betrag augenblicklich an Kaufkraft einbüßen, was beim Nennwerthzwangscurs schlimmsten Falls erst viel später erfolgt. Im Verkehr, zumal in kritischen Zeiten, würde die der Agiooscillation genau parallele Preisschwankung auch vollends unerträglich sein. Jetzt sind innerhalb kürzerer Zeiträume die in Papiergeld gemessenen Preise ihrer Mehrzahl nach, vollends im Consumentenverkehr, bei allen Schwankungen des Agios relativ stabil.

§ 38. β) Die einzelnen Wirkungen der Papierwährung. Von besonderer Wichtigkeit sind diejenigen auf die Geldcirculation, die Währungsverhältnisse und Geldzahlungsverbindlichkeiten, auf die Volkswirthschaft und den Verkehr im Uebrigen, endlich auf Finanzen und Staatscredit.

aa) Der Einfluß auf den Münzumlauf zeigt sich darin, daß zunächst die vollwichtige Münze aus dem Umlauf verschwindet, sobald das gleichbenannte und nach dem Gesetz fictiv gleichwerthige Papiergeld ein Disagio gegen Münze erhält. Es wird eingeschmolzen, ausgeführt, verborgen im Inlande. Verbote helfen dagegen wenig oder nichts. Es zeigen sich dieselben Erscheinungen wie bei isolirter Doppelwährung von Gold und Silber in einem Lande, wie denn die Einführung des Zwangscurses für Papiergeld neben Münze rechtlich einen Doppelwährungszustand schafft. Das Verschwinden der Münze ist Symptom, nicht Ursache des Uebels. Hat das Agio die Höhe der Unterprägung der Scheidemünze erreicht, so daß das Papiergeld weniger als diese werth ist, so verschwindet in gleicher Weise auch die Scheidemünze. Man muß dann, um Umlaufmittel zu schaffen, nothgedrungen noch erheblich schlechtere Scheidemünze (Rußland) oder nunmehr auch ganz kleines Papiergeld ausgeben (Oesterreich), oder, wenn man das länger unterläßt (Italien), hilft sich der Verkehr durch die Scheine kleiner Volksbanken, Kaufleute u. s. w. Diese Vermehrung des kleinen Papiergelds ist nicht Ursache, sondern Wirkung der Entwerthung. — Unbequemlichkeiten und Plagen aller Art entstehen so, aber immerhin sind diese Wirkungen auf den Geldumlauf noch zu ertragen. Ungleich schwerer sind die folgenden:

bb) Die Wirkungen der Einbürgerung des Papiergelds als Währung (und damit bedingt auch als Preismaß) und auf die Zahlungsverpflichtungen. Hier treten principiell die gleichen, practisch noch viel schlimmere, crassere und rapidere Wirkungen als bei Münzverschlechterung ein. Es sind dabei zwei Reihen von Fällen zu unterscheiden:

αα) Einwirkungen auf die im Augenblick der Verhängung des Zwangscurses und des Eintritts der Entwerthung bereits bestehenden, auf Münze lautenden Zahlungsverpflichtungen (aus Darlehensverträgen und sonst). Hier werden, gemessen am Disagio des Papiergelds, alle Berechtigten (Zahlungsempfänger, Gläubiger) zu Gunsten der Verpflichteten, im Verhältniß des Disagios geschädigt, weil sie ihre Forderungen nach dem Nennwerth des Papiergelds berichtigt bekommen (im Januar 1859 stand z. B. die österreichische Papiervaluta annähernd Pari, während des bald folgenden italienischen Kriegs sank sie bis auf unter 70; an einem im Januar gegebenen, im Juni zurückgezahlten Darlehen verlor der Gläubiger hiernach 30%). Thatsächlich verläuft die Sache jedoch nicht so schlimm, weil sich eben, wie gezeigt, die Kaufkraft des Papiergelds im inländischen Verkehr nicht gleich um den Betrag des Disagios vermindert. Aber eine Verkürzung der Berechtigten um einen Betrag erfolgt immerhin nothwendig, und umgekehrt eine solche der Verpflichteten bei sinkender Richtung des Agios.

ββ) Einwirkungen auf neue während der Herrschaft der Papierwährung entstehende Zahlungsverbindlichkeiten. Hier zeigt sich lauter Unsicherheit und unberechenbare Gewinne und Verluste, wie immer man vorgehe und welcherlei Contracte das Gesetz auch anerkenne. Contrahirt man in Papiergeld (was z. B. in Oesterreich, außer Verträgen in bestimmten Münzsorten, in Gold oder in ausländischen Münzen, von 1848—56 allein statthaft, d. h. klagbar war), so nehmen beide Parteien am Risico aller Cursschwankungen und des wieder so wechselvollen Verhältnisses der Entwerthung zur Werthverminderung Theil. Daraus kann auch die Gefahr hervorgehen,

heimisches Capital der Sicherheit wegen in ausländische Anlagen zu drängen. Contrahirt man in Metallgeld, so schützt auch das im Inlande bei dem beständigen Schwanken des Agios der Münze und der Kaufkraft des Papiergelds nicht. Contracte „in klingender Münze" sind sogar weniger beliebt, und mit Recht, da in einem solchen Lande die Kaufkraft des Papiergelds gegen Waaren relativ stabiler als nach dem Agio gegen Münze ist. Unvermeidlich bekommen aber alle Geldgeschäfte noch ein besonderes Moment der Unsicherheit, werden zum Spiel, das wirthschaftliche Leben wird damit geschädigt. Auch mit aus diesen Verhältnissen erklären sich die im Folgenden dargelegten ungünstigen Erscheinungen:

cc) Die Einwirkungen auf Volkswirthschaft und Verkehr ergeben sich schon aus dem Vorausgehenden. Die unberechenbaren Schwankungen der Valuta lähmen mehr oder weniger die Production. Alle Creditgeschäfte, der auswärtige Handel werden riscanter, gewinnen mehr und mehr den Spielcharakter. Jene besprochene primäre und secundäre Preisbewegung wird für Landwirthschaft, Industrie, Handel verhängnißvoll. Ungesunde Speculationsära unter dem Einfluß des nach Anlage suchenden neuen disponiblen Papiergeldcapitals (jüngst wieder in Rußland nach dem letzten Kriege), während die Realcapitalien sich eher vermindert als vermehrt haben, Krisen später als nothwendiger Rückschlag. Bis zu dem Zeitpuncte, wo sich die Waaren- und Dienstpreise um den vollen Betrag des Agios erhöht haben, wirkt das Agio für Importartikel als Zollerhöhung, bez. als Schutzzoll, für Exportartikel als Exportprämie. Daher zunächst besondere Begünstigungen der betreffenden inländischen Productionszweige. Ist die Ausgleichung eingetreten, so kommt die verwöhnte Production in mißliche und wenn dann die Verbesserung der Valuta erfolgt, bei sinkendem Agio, selbst in kritische Lage, da sie nun der fremden Concurrenz schärfer ausgesetzt ist und ihre Productionskosten doch nicht alle sofort wieder billiger werden. Mit daher die Abneigung der industriellen Kreise gegen ernste Maßregeln zur Herstellung der Valuta, die allen den zahlreichen Agioteuren natürlich ebenfalls unlieb ist. Alle Classen und Personen mit ganz oder mit relativ stabilen Geldeinnahmen (Zinsrentner, Beamte, meist auch Arbeiter) leiden nothwendig besonders unter der allmäligen Vertheuerung. Kurz wirthschaftliche Störungen, Interessen- und Rechtsverletzungen, corrumpirender Spielgeist, Verschwendungssucht, Unwirthschaftlichkeit stets in Begleitung der Papiergeldwirthschaft.

dd) Hoch bedenklich sind endlich auf die Dauer zumal, die Einwirkungen auf Finanzen und Staatscredit. Papiergeldwirthschaft und Deficit stehen in Wechselwirkung. Dem acuten Deficit in Staatskatastrophen meist entsprungen führt die Papierwährung nunmehr zum chronischen Deficit. Denn die Ausgaben steigen unter ihrem Einfluß, der Credit vertheuert sich, die Einnahmen sinken wohl gar unter der Verkehrslähmung, Vertheuerung u. s. w. (Zölle! Auch andere indirecte Steuern). Der Zinsfuß geht in die Höhe, die Curse der Staatspapiere fallen. Man hat die Papierwährung als eine Besteuerung aufgefaßt (Gentz), — mit Recht, sie ist aber die ungleichmäßigste und störendste, welche sich denken läßt. Finanzpolitisch wie volkswirthschaftspolitisch erscheint es daher geboten, wenn einmal die Papierwährung im Drang der Noth nicht zu vermeiden war, wenigstens sobald als möglich sie wieder zu beseitigen. Sie ist ein fressender Krebsschaden an Finanzen und Volkswirthschaft und auf die Dauer schwerer zu ertragen, als ein längere Zeit währendes Deficit.

Natürlich treten die dargelegten Wirkungen nach den concreten Umständen nicht stets in gleichem Grade hervor. Nicht unwichtig ist in dieser Hinsicht auch die Frage, ob die Papierwährung, im Falle der unabweisbaren Noth, besser als Staatspapiergeld direct vom Staate oder als Bankpapiergeld von einer Zettelbank, welche dann dem Staate die erforderlichen Darlehen zu machen hat, ausgegeben werden soll. Letzteres geschah 1797 ff. in England, neuerdings in Oesterreich (wenigstens in der Hauptsache), in Italien, Frankreich und möchte den Vorzug vor dem anderen Wege verdienen (früher in Oesterreich, neuerdings wieder, in Nordamerica, — beim Staatsbanksystem Rußlands ist dieser Unterschied weniger practisch). Selbst wenn der Staat einer Bank etwas Zinsen zahlt — möglichst wenig, versteht sich in dieser Sachlage bei Vorschüssen aus Papiergeld von selbst —, bleibt es ein Vortheil, daß zwischen dem Finanzbedarf und der Papiergeldpresse noch eine wenigstens einigermaßen unabhängige Instanz in der Bankverwaltung bestehen bleibt, mit der erst verhandelt werden muß, — welche auch die Vermehrung des Papiergelds zu hemmen trachten wird. Ferner bleibt hier dem Papiergelde doch noch etwas vom Charakter der Banknote in erwünschter Weise ankleben, indem ein Theil der Noten noch ferner im Bankgeschäft emittirt wird und die „regelmäßige Rückströmung" derselben, „das große regulirende Princip des inländischen Geldwesens" (Fullarton) insoweit noch in Function ist.

§ 39. b) Die Beseitigung der Papierwährung. Nach dem Dargelegten dringend und baldigst geboten, aber mit neuen großen Schwierigkeiten und unvermeidlichen wirthschaftlichen Störungen verbunden, welche sich steigern, je länger die Papiergeldwirthschaft bestanden, je größer die Cursschwankungen und die Entwerthung gewesen. Es kommen hier zwei principiell und practisch verschiedene Wege und Methoden in Betracht, einmal die sogen. legale Devalvation, d. h. die gesetzliche Herabsetzung des Nennwerths des

Papiergelds, eventuell bis auf seinen Curswerth, sodann die **Wiederemporhebung des gesunkenen Curswerths auf den Nennwerth.**

α) Der erste Weg ist wiederholt nach großen Katastrophen und bei sehr starker oder lange Zeit bestehender Entwerthung eingeschlagen worden, so u. A. in Oesterreich (1811 auf 1/5 mit den Bancozetteln und wieder mit dem dafür ausgegebenen Wiener-Währungs-Papiergeld 1820 auf 2/5, mit dem russischen Papiergeld 1839 auf 2/7, auch [1779] in Nordamerica, in den drei scandinavischen Staaten). Auch die Theorie (Jacob, Nebenius, Rau, neuerdings Helferich) hat sich für diesen Weg entschieden. Principiell richtig ist die Begründung dafür aber nicht, es läßt sich höchstens sagen, daß unter Umständen practisch nichts Anderes übrig bleibt und die wirthschaftlichen Störungen und Rechtsverletzungen bisweilen dabei geringer als auf dem anderen Wege sind. Die Rechtfertigung, es werde nur legalisirt, was sich factisch einmal vollzogen habe, wäre nur richtig, wenn Entwerthung und Werthverminderung des Papiergelds stets identisch wären und wenn eben nicht so große Schwankungen des Agios stattgefunden hätten, die man bei der Reduction des Nennwerths auf einen bestimmten Curswerth bei Seite setzen muß. Je länger die Papiergeldwirthschaft bestanden, je mehr sich Agio und Preise ausgeglichen, und zwar im ganzen Gebiete, je stabiler das Agio in längerer ruhiger Zeit gewesen, desto weniger bedenklich wird allerdings die Devalvation, welche natürlich auch für die Finanzen viel wohlfeiler als der zweite Weg ist. Ein entsprechender Betrag der Schuld, die das Papiergeld darstellt, wird eben einfach gestrichen. Aber eine gewaltig einschneidende Maßregel wird die Devalvation auch hier oft noch bleiben.

Besondere Schwierigkeit macht dabei noch die Regelung der älteren Zahlungsverbindlichkeiten, die hier dann auch entsprechend reducirt werden müssen. Das kann nicht wohl einheitlich nach dem Devalvationsfuße, sondern muß unter Berücksichtigung des jeweiligen Cursstands zur Zeit der Eingehung des Contracts geschehen (wie in der Reductionsscala des österr. Devalvationspatents v. 20. Febr. 1811, s. Wagner, Tüb. Zeitschr. 1863, S. 463). Aber gerade hierbei wird die für die frühere Zeit und die damaligen geringeren Entwerthungsgrade vollends unhaltbare Identificirung von Entwerthung und Werthverminderung vom Gesetzgeber vorgenommen und damit den Dingen durchaus Gewalt angethan, keineswegs das legalisirt, was sich factisch vollzogen hatte, sondern in willkürlichster Weise die Kaufkraft des Papiergelds nach dem Disagio bemessen. Devalvirt man (wie 1811 in Oesterreich, wo im ersten Quartal der Curs 818—819 fl. Zettel für 100 fl. Münze war) und reducirt man die Geldschulden u. s. w. nach abgerundeten Cursen (in Oesterreich 1811 nach dem Curse von 500 devalvirt, der auch für die Geldschuldenreduction aus der Zeit von October 1810 bis März 1811 zu Grunde gelegt wurde, wo der wirkliche Curs monatsweise 553, 699, 961, 882, 835, 819 gewesen), so kommt nur ein neues Element völliger Willkür hinein (der Jahresdurchschnittscurs der österr. Bancozettel war 1799—1810 z. B. 108, 115, 116, 122, 131, 134, 135, 164, 201, 223, 296, 489). Vgl. auch A. Beer, Fin. Oesterreichs S. 397.

β) Im Princip und auch practisch solange, als nicht die Dinge so weit gediehen sind, wie beim vorigen Fall angenommen wurde, verdient daher doch die Wiederemporhebung des Curses den Vorzug, obgleich man unvermeidlich dabei größere finanzielle Opfer bringt und manche der früheren wirthschaftlichen Störungen, nur in umgekehrter Richtung, dabei wiederkehren. So ist England 1815 ff., 1819, neuerdings selbst trotz der großen und lang dauernden Entwerthung Nordamerica, ferner jetzt Frankreich, Italien, auch Oesterreich (1863 ff. bis 1866, Plener'sche Bankacte verfahren. Man wird dabei in der Regel durch große Anleihen die schwebende Papiergeldschuld vermindern und fundiren und den Rest wieder einlösbar machen, etwa in Banknoten verwandeln müssen. Vgl. namentlich das österr. Bankgesetz v. 27. Decbr. 1862, das bis 1866 durchgeführt wurde und die Aufnahme der Baarzahlung der Bank ermöglicht hätte, — wenn nicht der Krieg von 1866 von Neuem zur Notenpresse für Finanzzwecke geführt hätte. Ueber die damalige österr. Bankpolitik s. Wagner, österr. Valuta I.; über ähnliche Herstellungspläne für Rußlands Valuta ders., russische Papierwährung, Cap. 9.

Die Frage einer etwaigen Reduction der zur Zeit der Papiergeldentwerthung entstandenen Geldzahlungsverbindlichkeiten taucht übrigens auch hier auf (England 1815 ff., Nordamerica neuerdings, bes. auch in Bezug auf die Staatschuld). Gegen die befürwortete Umrechnung nach dem Curswerth des Papiergelds zur Zeit der Eingehung des Vertrags spricht das Dargelegte; die Festhaltung des Nennwerths führt aber allerdings auch Bedenken mit sich und große Gewinne manchen Speculanten zu, aber sie ist gleichwohl, wenn überhaupt einmal dieser Weg eingeschlagen wird, das Richtigere. England, Nordamerica und die anderen genannten Staaten haben denn auch hier am Nennwerth festgehalten.

Dritter Theil.

Verwaltungslehre.

I.

Statistik.

von

Gustav Rümelin.

Quellen: Wappäus, Allgemeine Bevölkerungsstatistik. 1859 (Einleitung und Anhang). Robert Mohl, Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Band III. 1858. Die Schriften über den Begriff der Statistik. v. Oettinger, Die Moralstatistik 1868, 2. Aufl. 1874. Haushofer, Lehr- und Handbuch der Statistik. 1872. Knies, Die Statistik als selbständige Wissenschaft 1850.

I. Geschichte der Statistik.

1. Praktische Anfänge von Statistik.

§ 1. Zählungen und Zahlenangaben, wie wir sie jetzt der Statistik zutheilen, begegnen uns schon im frühesten Alterthum. Schon lange vor der christlichen Zeitrechnung soll China ein Musterland amtlicher Statistik gewesen sein. An der Thüre jedes Hauses habe allezeit eine Tafel hängen müssen, auf der sämmtliche Insassen genannt und jede Veränderung des Personalstandes sofort anzugeben war; je über zehn, hundert, tausend u. s. w. Familien seien Männer zu Führung der Listen aufgestellt gewesen; man habe dem Kaiser für jeden Tag im Jahre die Zahl seiner Unterthanen anzugeben vermocht. Auch die Hausthiere wurden schon und zwar in sechs Arten periodisch gezählt. Die ägyptischen Priester waren eifrige Zähler und Rechner und führten Register über Geburten und Todesfälle. Das alte Testament enthält eine Menge von Zahlenangaben über die Stärke des israelitischen Volkes und seiner Stämme zu verschiedenen Zeiten. Griechenland bietet in diesem Punkt nicht viel, da in Stadtrepubliken von mäßigem Gebietsumfang das Bedürfniß solcher Ermittlungen weniger hervortrat. Dagegen ist das Institut des periodischen römischen Census auch in den neuesten Zeiten noch nicht übertroffen worden. Dionys von Halicarnaß sagt darüber: es sollten sich alle Römer aufschreiben lassen und eidlich ihr Vermögen in Geld schätzen, wobei sie schrieben, wer ihr Vater wäre; sie sollten ihr Alter, sowie Frau und Kinder angeben, auch hinzusetzen, an welchem Ort der Stadt und in welchem Flecken des Landes sie wohnten. Leider sind die auf uns gekommenen Nachrichten über die Ergebnisse dieser Volkszählungen sehr mangelhaft.

Dem mittelalterlichen Staat waren solche Aufgaben, wie die Mittel zu deren Erfüllung fremd, und es finden sich nur in einzelnen Urkunden aus besonderen Anlässen Notizen statistischer Verwerthbarkeit. Seit dem 16ten Jahrhundert giebt es wieder Volkszählungen und Aufzeichnungen der Kirchenbücher über Trauungen, Geburten und Sterbefälle.

Allein alle diese und ähnliche Thatsachen können für die Frage, wann die Statistik als besondere Disciplin entstanden sei, nicht in Betracht kommen. Wir setzen den Anfang einer Wissenschaft nicht schon da, wo die Stoffe und Fragen, mit denen sie sich beschäftigt,

zuerst Erwähnung finden, sondern erst wenn dieselben mit Bewußtsein als zusammengehörige Objecte einer besonderen Betrachtung erkannt, aus dem Complex des allgemeinen und unbenannten Wissens ausgeschieden, Gegenstand einer Lehre und Methodik und mit eigenthümlicher Benennung an einer bestimmten Stelle in den Kreis der menschlichen Wissenszweige eingereiht werden. In diesem Sinne fallen die Anfänge der Statistik erst ins 18te Jahrhundert und der eigentliche Anspruch auf den Namen einer Wissenschaft gehört streng genommen erst dem 19ten Jahrhundert an.

2. Etymologisches.

§ 2. Das Wort Statistik kommt nicht von dem lateinischen status her, was schon sprachlich unzulässig wäre, da isticus keine adjectivische Bildungsform ist.

Weder das Alterthum noch das Mittelalter hatten bekanntlich einen sprachlichen Ausdruck für das, was wir jetzt Staat in politischem Sinn nennen; den Griechen und Römern erschienen die despotischen, patriarchalischen, hierarchischen Ordnungen der barbarischen Völker als etwas von ihren Institutionen so Grundverschiedenes, daß sie gar kein Bedürfniß eines gemeinsamen Oberbegriffs fühlten und ihnen die Ausdrücke politeia und respublica hierfür viel zu gut erschienen wären. Das Mittelalter aber war in seiner ganzen Welt- und Rechtsanschauung zu unstaatlich oder widerstaatlich, um zu so abstracten Begriffsbildungen Veranlassung zu finden.

Erst gegen den Ausgang des Mittelalters, im 15ten Jahrhundert, als Italien nicht nur in Wissen und Kunst an der Spitze der europäischen Kultur stand, sondern auch der Sitz einer bunten Mannigfaltigkeit politischer Gebilde, geistlicher und weltlicher, monarchischer und republicanischer Territorien geworden war, die im engsten Contact friedlicher und feindlicher, allezeit wechselnder Beziehungen zu einander verflochten lebten, da führte der rege diplomatische Verkehr dazu, auch auf das bei aller Verschiedenheit in den Formen der öffentlichen Gewalt doch noch Gemeinsame und Gleichartige in sämmtlichen Herrschaftsgebieten zu achten und jenen seither vermißten allgemeinen Oberbegriff zu suchen. Es bot sich dazu das vieldeutige Wort stato dar, das, ähnlich wie status im mittelalterlichen Latein, für Stand, Standesauszeichnungen, äußeren Prunk, für Lage und Zustand gebraucht war und nun, wie es scheint, zuerst in den Gesandtenberichten, dazu gedient hat, die in jedem Gemeinwesen festen und ständigen Gewalten und Aemter, und dann die Herrschaftsgebiete und Dominien selbst zu bezeichnen, so daß man jetzt vom stato dei Medici, stato della Chiesa etc. sprach und daraus der noch allgemeinere und abstracte Ausdruck für das Ganze der öffentlichen Ordnungen und Einrichtungen, für das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut erwachsen konnte. Aus diesem italienischen stato bildete sich dann die entsprechende Erweiterung des Begriffs der bereits vorhandenen Wörter der andern Sprachen, état, state, estato, sowie des lateinischen status. Auch das deutsche Wort, Staat, bestand schon, wurde aber zuvor auch nur im Sinne von Stand, Standeszeichen und Gebühr (wie in den Verbindungen Generalstaaten, Hofstaat, Staatskleid, Staat eines Amtes) gebraucht und kommt im Reformationszeitalter noch nicht in der politischen Bedeutung vor. (Die Geschichte des Wortes ist zur Zeit noch nicht näher festgestellt.)

Aus diesem stato entstand dann das weitere italienische und neulateinische Wort statista, ähnlich wie artista, also derjenige, der sich mit dem stato zu beschäftigen hat, der homme d'état, Staatsmann, im Englischen (schon bei Shakspeare) statist.

Erst aus diesem Substantiv statista wurde zunächst das Adjectiv statistico, statisticus gebildet, und hieraus entstand dann weiter die statistica sc. scientia, d. h. das Wissen des statista oder etwas bestimmter dasjenige positive Wissen, dessen der zum Wirken in Staatsgeschäften Berufene, etwa neben Jurisprudenz und Geschichtskenntniß, noch an

faktischen Notizen über öffentliche Verhältnisse des eigenen Landes, wie der andern Länder, mit denen zu verkehren ist, bedarf.

3. Entstehung der deutschen Statistik.

§ 3. Die rasche innere Entwicklung der modernen Staatsidee, wie die vielfältigen Berührungen und Kämpfe der europäischen Staaten unter einander, die in der Einführung ständiger diplomatischer Vertretung ihren bezeichnenden Ausdruck finden, machten in den neueren Jahrhunderten eine genauere Kenntniß der eigenen und fremden Staatskräfte und Zustände zu einem dringenden Bedürfniß und zum Gegenstand gründlicherer Nachforschungen. In Frankreich, England, den Niederlanden, mehreren deutschen Ländern wurden, besonders für Finanz- und Steuer-, sowie Militärzwecke, amtliche Erhebungen verschiedener Art veranstaltet. Sie dienten aber nur der praktischen Politik; ihre Ergebnisse wurden meist geheim gehalten und waren noch nichts weniger als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung.

Diesen weiteren Schritt zu thun, den mannigfaltigen und reichen Stoff zu sammeln und zum Gegenstand eines besonderen Wissenszweiges zu machen, entsprach am meisten dem Charakter deutscher Gelehrsamkeit und wurde durch die Einrichtungen und die freiere Bewegung der deutschen Hochschulen wesentlich erleichtert. Am meisten Anlaß hierzu war an solchen Universitäten geboten, welche vorzugsweise von den Söhnen des zahlreichen deutschen Adels besucht wurden, die sich dem höheren Staats- oder Hofdienst zu widmen beabsichtigten und darum das praktische Bedürfniß einer Einleitung in jenes Wissen des statista vor Andern empfanden.

Schon in der zweiten Hälfte des 17ten Jahrhunderts hatte Hermann Conring (1606—81), ein durch die Universalität seines Wissens und Geistes hervorragender Mann, der über Jurisprudenz, Medicin, Philosophie, Geschichte und Politik las und von verschiedenen Regierungen in Staatssachen zu Rath gezogen wurde, in Helmstädt (zuerst 1660) Vorlesungen unter dem Titel notitia rerum publicarum gehalten, in welchen die Staatszustände der Gegenwart, Verfassung, Verwaltung, Bevölkerung, wirthschaftliche Zustände europäischer Länder zusammenhängend dargestellt wurden.

Für den eigentlichen Begründer der Statistik als eines besonderen Wissenszweiges wird Gottfried Achenwall (1719—72), Professor in Göttingen, angesehen, weil er die Pflege derselben nicht wie Conring und einige andere seiner Vorgänger nebenbei, sondern als sein Hauptfach betrieb, das Material nach allen Seiten durch Reisen und Correspondenzen erweiterte, ein vielgelesenes Compendium darüber schrieb, den Namen der Statistik zuerst, wenn auch weder in dem Titel der Vorlesung noch jenes Compendiums gebrauchte und den Begriff wie die Abgrenzung der neuen Disciplin genauer feststellte.

Seine Schrift (zuerst 1747, und dann in 5 Auflagen von ihm selbst, in 6ter und 7ter (1790) nach seinem Tode erschienen) führt den Titel: Staatsverfassung der heutigen vornehmsten europäischen Reiche und Völker im Grundriß. Die Einleitung handelt von der Statistik überhaupt und § 5 derselben sagt: „Der Inbegriff der wirklichen Staatsmerkwürdigkeiten eines Reiches oder einer Republik macht ihre Staatsverfassung im weiteren Verstande aus und die Lehre von der Staatsverfassung eines oder mehrerer einzelner Staaten ist die Statistik oder Staatsbeschreibung. Man kann solche auch die historische Staatslehre oder die historische Staatskunde nennen, um sie von der philosophischen Staatslehre, das ist der eigentlichen Staatswissenschaft, welche das allgemeine Staatsrecht und die Staatsklugheit in sich befaßt, zu unterscheiden." Staatsverfassung ist also hier nicht in dem engeren staatsrechtlichen Sinn als Grundgesetz gemeint, sondern allgemeiner für Staatszustand, so daß doch auch hier schon an den Zusammenhang der Statistik mit status, der Zustand, gedacht worden sein mag. Das Buch gleicht in seinem Inhalt ganz dem, was man heutzutage politische Geo-

graphie zu nennen pflegt. Es behandelt die einzelnen europäischen Länder in der Reihenfolge von West nach Ost (übrigens mit Weglassung von Deutschland, dessen Staatseinrichtungen Gegenstand besonderer Vorlesungen waren) in stehenden Rubriken: 1) Staatsveränderungen (geschichtlicher Ueberblick). 2) Länder (Klima, Grenzen, Größe, Eintheilung, Producte, Kolonialbesitz). 3) Einwohner (Zahl und „Gemüthsart"). 4) Staatsrecht (Grundgesetz, Kronrechte, Reichsstände, Adel u. s. w.). 5) Hof- und Regierungsverfassung (Titel, Wappen, Orden, Staats- und Kirchenämter, Gerichte, auch Wirthschaftliches, wie Handel, Manufacturen, Münz-, Finanzwesen, Land- und Seemacht 2c.). 6) Staatsinteresse (einige raisonnirende Sätze und Rathschläge).

In den Gedanken von Achenwall lag es nicht, daß er eine neue Wissenschaft begründe; wenigstens läßt weder der Titel der Vorlesung (notitia rerum publicarum) noch des Buches auf einen solchen Anspruch schließen; die akademische Lection macht ihr Thema nur zu einem Unterrichtsgegenstand, nicht zu einer Wissenschaft. Auch war sich Achenwall nach dem Obigen klar darüber, daß diese Statistik nur ein Annexum der Geschichte sei. Wie der Historiker, wenn er den Gang der Ereignisse erzählt hat, auch im geeigneten Zeitpunkt innehält zu einer Rundschau und Uebersicht über das Gewordene und gleichzeitig neben einander Stehende, so giebt die Achenwall'sche Statistik ein Tableau der jeweiligen Gegenwart, ganz nach denselben Methoden, Quellen und Urkunden, deren sich der Geschichtschreiber bediente.

In gleichem Sinne wurde das Fach von Achenwalls Nachfolgern, den Geschichtschreibern Schlözer und Heeren, später in ausgezeichneter Weise von Schubert in Königsberg, sodann mehr in Anlehnung an die geographische Seite von Büsching behandelt, mit stetiger Erweiterung und Vervollständigung des Stoffes und mit kleinen Differenzen und Streitigkeiten darüber, auf was es vorzugsweise ankomme, ob auf die Achenwall'schen Staatsmerkwürdigkeiten, die Kräfte, die Ursachen, auf die bloße Darstellung oder auch auf das Urtheil darüber u. s. w.

Ganz unabhängig von dieser historisch-politischen Statistik der deutschen Hochschulen, aber ungefähr gleichzeitig hatte sich deutscher Fleiß und Forschungsgeist den Problemen der Bevölkerungslehre, einer socialen Biotik zugewendet, wozu das in den kirchlichen Trauungs-, Tauf- und Sterberegistern längst angehäufte Material Anlaß und Mittel bot. Schon englische (Graunt, Halley) und französische (Deparcieux 2c.) Gelehrte hatten sich damit befaßt. Die größte Leistung dieser Art stammt aber von einem deutschen Theologen, Johann Peter Süßmilch, der mit Recht als der eigentliche Vater der Bevölkerungsstatistik bezeichnet wird. Er wurde dies durch das erstmals 1742, also noch vor dem Achenwall'schen Compendium erschienene Werk, das in der ersten Auflage den langen Titel führt: „Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, das ist gründlicher Beweis der göttlichen Vorsehung und Vorsorge für das menschliche Geschlecht aus der Vergleichung der Geborenen und Gestorbenen, der Verheiratheten und der Geborenen, wie auch aus den beständigen Verhältnissen der geborenen Knaben und Mädchen u. s. w." (in den späteren Auflagen kürzer: D. g. O. i. d. V. des menschlichen Geschlechts, aus der Geburt, dem Tod und der Fortpflanzung desselben erwiesen). Seine amtliche Stellung als Superintendent und Consistorialrath in verschiedenen preußischen Provinzen ließ ihn über ein weit reicheres Material von Kirchenbüchern verfügen als alle seine Vorgänger. Er wies jene göttliche Ordnung namentlich in den normalen Erscheinungen eines stetigen Uebergewichts der Geburten über die Sterbfälle, eines stetigen numerischen Gleichgewichts der beiden Geschlechter, das durch das Uebergewicht der männlichen Geburten über die weiblichen zur Ausgleichung der größeren männlichen Sterblichkeit herbeigeführt wird, nach; er entwarf, soweit es aus bloßen Todtenregistern mit Altersangabe geschehen konnte, vollständige Sterbetafeln, zeigte die enorme Mortalität der ersten

Kindheit und hat so in einer die Hauptresultate dauernd feststellenden Weise durch großartigen Fleiß und verständige Methode die wichtigsten Sätze der Bevölkerungsstatistik aufgefunden. Der Werth seiner Leistungen wird durch seinen theologischen und einseitig teleologischen Standpunkt, durch das Zeitvorurtheil von unbedingter Wünschbarkeit einer raschen Bevölkerungszunahme nur wenig beeinträchtigt. Ebenso wichtig als die materiellen Ergebnisse der Forschung war aber die angewandte Methode, durch umfassende Durchzählung von Einzelfällen zur Entdeckung allgemeiner constanter Ordnungen und Regelmäßigkeiten zu gelangen.

Den Namen Statistik hat Süßmilch auf seine Untersuchungen nicht angewendet; es waren isolirte, in sich abgeschlossene Leistungen, auf dem bereits vorhandenen Material der Kirchenbücher beruhend, das damit nun ausgebeutet erschien und zu Versuchen einer noch besseren und umfassenderen Verwerthung wenig einladen konnte. Die Achenwall'sche Richtung nahm von diesen Untersuchungen, die nicht der Staatenkunde anzugehören schienen, kaum Notiz. Dagegen wurde der neue und noch nicht scharf abgegrenzte Begriff der Statistik von den Schriftstellern jener Zeit, z. B. Nicolai, doch auch auf diese Thatsachen der Bevölkerungslehre übertragen, schon weil man nicht recht wußte, wo sie sonst unterzubringen gewesen wären und an eine Abzweigung einer besonderen Gesellschaftslehre aus dem Complex der Staatswissenschaften noch von keiner Seite gedacht wurde.

In diesem durch Achenwall und Süßmilch angebahnten Geleise bewegte sich nun das, was man Statistik benannte, auf deutschem Boden längere Zeit ohne wesentlich neue Gesichtspunkte, nur unter stetiger Ergänzung des thatsächlichen Stoffes fort. Die französische Revolution und die Aera der Napoleonischen Kriege waren, wie den praktischen Wissenschaften überhaupt, so insbesondere jener Staatenbeschreibung wenig günstig, da sie die Karte von Europa wie die inneren politischen Einrichtungen fast von Jahr zu Jahr veränderten und damit auch die Hefte und Lehrbücher der deutschen Professoren allzu schnell wieder veralten ließen.

4. Die französische Statistik.

§ 4. Ohne Anknüpfung an diese deutschen Vorgänge, ja wie es scheint, ohne alle Kenntniß derselben, entstand um das zweite Drittheil des 19ten Jahrhunderts eine Schule von französischen Gelehrten, die von ganz andern Gesichtspunkten ausging und etwas durchaus Neues mit dem Namen Statistik bezeichnete. Als der bekannteste, fruchtbarste und verdienteste Vertreter dieser neuen Richtung gilt der Belgier Adolph Quetelet (1796—1874), vieljähriger Direktor der Sternwarte und Präsident der belgischen Centralcommission für Statistik in Brüssel. Sein Hauptwerk, das den neuen Standpunkt gleich in vollster Bestimmtheit vertrat, erschien 1835 unter dem Titel: Sur l'homme et le développement de ses facultés ou essai de physique sociale (deutsch von Riecke). Bezeichnend wie der Titel des Buches ist die Stelle aus Laplace, die als Motto dient: appliquons aux sciences politiques et morales la méthode fondée sur l'observation et le calcul, méthode qui nous a si bien servi dans les sciences naturelles. Die Statistik, sagt Quetelet, hat nicht ein Land zu beschreiben, sondern wissenschaftliche Fragen zu lösen; er definirt sie als die Wissenschaft, welche die Aufeinanderfolge der gesellschaftlichen Thatsachen aus analogen Zahlenreihen entwickelt. Die Ausgangspunkte waren hiernach weder historisch-politische, wie in der deutschen Hochschulenstatistik, noch theologische und teleologische, wie bei Süßmilch, sondern mathematisch-naturwissenschaftliche. Das Werk von Laplace Essai philosophique sur les probabilités war von fruchtbarster Anregung für Quetelet und seine gleichstrebenden Zeitgenossen (wie Guerry, Dufau, Moreau de Jonnès u. A.) geworden. Was für die Naturwissenschaften Experiment und Rechnung bot, das sollte auch für die von Menschen

handelnden Erfahrungswissenschaften die methodische Massenbeobachtung, die vergleichende Durchzählung der Erscheinungen leisten; sie sollte zu den Durchschnittswerthen über den mittleren Menschen, den moyen homme, führen, die in der „großen Zahl" als das Normale und Gesetzmäßige ihren Ausdruck finden, neben welcher die Abweichungen nur als das durch accidentelle Ursachen Veranlaßte gelten können. Quetelet hat diese neue Richtung jedoch nicht bloß in der Theorie vertreten, sondern durch eine Reihe epochemachender Specialuntersuchungen bethätigt und als höchst fruchtbar erwiesen. Durch die umfassendsten Zählungen, Messungen, Wägungen und Combinationen aller Art hat er den moyen homme nicht nur in physiologischen Merkmalen, wie Wachsthum, Gewicht, Athem- und Pulsfrequenz, Körperkraft, nicht nur in den Kapiteln der Bevölkerungslehre von Geburten, Sterbfällen, Wanderungen ꝛc. geschildert, sondern seine Methode auch auf die derselben zuvor unzugänglich erschienenen Vorgänge des geistigen und sittlichen Lebens, die Gebiete der Moralstatistik, mit beachtenswerthen Erfolgen angewendet. Er hat zugleich durch seine vielseitige Wirksamkeit Belgien eine Zeitlang zum Musterland der amtlichen Statistik erhoben. Es ist zwar nicht zu bestreiten, daß eben jene Uebertragung von Analogieen und Voraussetzungen der Naturwissenschaften auf das Reich der psychischen Erscheinungen zu unvermittelt und ohne volle Beachtung der specifischen Unterschiede dieser beiden Gebiete stattgefunden hat, daß man vorschnell von einer loi sociale sprach, wo nur thatsächliche oder vermuthete Causalzusammenhänge vorlagen, daß der moyen homme eines bestimmten Zeitalters gleich für den Normalmenschen ausgegeben wurde, daß mit dem Gesetz der großen Zahl ein schiefer und unhaltbarer Begriff eingeführt war, daß die Aufstellungen über moralstatistische Dinge, wenn es auch an gelegentlichen Gegenversicherungen nicht fehlte, doch zu fatalistischen und materialistischen Folgerungen führen mußten, daß überhaupt die philosophische Begründung dieser ganzen neuen Theorie auch deren schwächste Seite bildete. Aber ebenso gewiß ist, daß durch diese Leistungen und Auffassungen die Tragweite der Statistik weit über den Achenwall'schen und Süßmilch'schen Standpunkt hinausgerückt, daß diese zu einem universalen, den höchsten Aufgaben aller Erfahrungswissenschaften dienstbar zu machenden Hilfsmittel menschlicher Forschung erhoben worden ist, daß an dem großen Aufschwung der neueren amtlichen und privaten Statistik die Anregungen der französischen Schule vorzüglichen Antheil haben, und daß Quetelet, soweit es überhaupt erlaubt ist, für das, was Viele in gemeinsamer Arbeit zu Stande gebracht haben, den hervorragendsten und wirksamsten dieser Arbeiter den Führer und Vertreter zu nennen, gerechten Anspruch darauf hat, als der Gründer der modernen Statistik anerkannt zu werden.

5. Der Streit über den Begriff der Statistik.

§ 5. Der praktische Werth der Statistik für die moderne Staatsleitung war indessen zu immer größerer Anerkennung gelangt. Fast in allen europäischen Ländern wurden statistische Bureaus oder Centralcommissionen gebildet und dazu noch in allen Departements zusammenfassende Berichte über Thatsachen von öffentlichem Interesse erstattet. Die amtliche Statistik in Preußen unter der Leitung von Hoffmann, Dieterici, Engel, die bairische unter Hermann und Mayr, sowie andere von deutschen und außerdeutschen Ländern standen bald den französischen und belgischen Leistungen völlig ebenbürtig zur Seite. Besondere Congresse bemühten sich für die Vollständigkeit und internationale Vergleichbarkeit der officiellen Zählungen. Die umfassendsten, freilich oft wenig durchgearbeiteten und nutzbar gemachten Publikationen des Urmaterials füllen die Bibliotheken.

Während so die Praxis ihre eigenen und sicheren Wege ging, waren aber die früheren Theorieen über das Wesen und die Aufgabe des neuen Wissenszweigs in Verwirrung gerathen. Man hatte nicht umhin gekonnt, in Deutschland von der neuen Entwicklung der

französischen Statistik Notiz zu nehmen. Es hatten sich zwei offenbar nicht homogene Bestrebungen des gleichen Namens der Statistik bemächtigt, die eine, welche zum Zweck hatte, die Staaten und Völker der Gegenwart nach allen Seiten, die bemerkenswerth erschienen, beschreibend darzustellen, die andere, welche in dem Mittel der umfassenden und vergleichenden Durchzählung verwandter Fälle und Vorgänge einen Schlüssel gefunden zu haben glaubte, um allgemeine, zunächst den Menschen und die menschliche Gesellschaft betreffende wissenschaftliche Fragen zu lösen. An die hierdurch entstandene Unklarheit und Verwirrung knüpft sich die heute noch nicht zu einer anerkannten Entscheidung gelangte Streitfrage über den Begriff der Statistik. Man suchte zunächst nach einem höheren Begriff, der jene beiden Formen der Statistik als Glieder oder Theile unter sich zu befassen schien; man kehrte den vieldeutigen Begriff des Zustandes, der etymologisch durch die Ableitung des Wortes von status nahegelegt war, hervor und erhob die Statistik zu einer allgemeinen Zustandswissenschaft, die das gesammte Leben der Menschheit in dem gleichzeitigen Nebeneinanderstehen und Zusammenhang aller einzelnen Seiten darstellen sollte, und für welche dann jene Zählungsmethode nur ein zwar werthvolles, aber keineswegs ausschließliches Mittel der Beobachtung bilden konnte. In diesem Sinne wurde, wenn auch unter mancherlei Modificationen der Fassung, die Streitfrage von Fallati, Jonak, Robert Mohl, Wappäus u. s. w. entschieden. Fast jeder Statistiker gab wieder eine andere Definition seiner Wissenschaft. Fallati zählt 53, Mohl 64 verschiedene Definitionen auf; Engel will eine noch weit größere Zahl gefunden haben. Man stritt sich darüber, ob sich die Statistik nur mit dem Menschen oder auch mit den Naturobjecten zu befassen, ob sie bloß Thatsachen oder auch Ursachen und Gesetze zu erforschen habe, ob sie eine Wissenschaft oder bloß eine Methode, ob ihr Darstellungsmittel ausschließlich die Zahlenangabe oder nur neben andern sei, ob sie bloß mit der Gegenwart oder auch mit der Vergangenheit zu thun habe, ob sie zu den Geschichts- oder Staats- oder Gesellschaftswissenschaften gehöre u. s. w.

Es ist das große Verdienst der kleinen, von Knies noch in jungen Jahren (1850) geschriebenen Schrift: Die Statistik als selbständige Wissenschaft, Logik und Klarheit in jenes Chaos gebracht, die Unvereinbarkeit der Achenwall'schen und Quetelet'schen Auffassung innerhalb des Rahmens Einer Wissenschaft unwiderleglich nachgewiesen, die Trennung in die zwei Theile einer Staatenkunde und einer fernerhin allein noch Statistik zu nennenden politischen Arithmetik gefordert zu haben. Nur sofern das Wesen dieser Statistik mit dem Namen einer politischen Arithmetik noch nicht richtig bezeichnet, der logische und universelle Charakter der in ihr zur Anwendung kommenden Methode nicht scharf genug hervorgehoben, das verschiedene Verhältniß dieser Methode zu den Staats- und Gesellschaftswissenschaften nicht besonders beachtet wurde, war eine Ergänzung und weitere Fortführung der Knies'schen Untersuchungen gerechtfertigt [1]). Doch ist auch durch diese weiteren Begründungen die dualistische, das Unvereinbare scheidende Theorie bis jetzt noch keineswegs zu allgemeiner Geltung gelangt und noch in neuester Zeit hat der um die Statistik sonst hochverdiente Wappäus in einer aus seinem Nachlaß und den Collegienheften herausgegebenen Schrift, den Göttinger Traditionen getreu, an der Achenwall'schen Auffassung festhalten zu können geglaubt.

II. Theorie der Statistik.

1. Die statistische Methode.

§ 6. Der Sprachgebrauch, und nicht bloß der populäre, sondern auch der wissenschaftliche, hat über den Sinn des Wortes Statistik längst eine sehr bestimmte und, wie man

[1]) In diesem Zusammenhang darf der Verfasser wohl auch seiner eigenen Betheiligung an dieser Controverse erwähnen, die aus zwei Aufsätzen: Zur Theorie der Statistik (in seinen „Reden und Aufsätzen" S. 208—284) zu ersehen ist.

annehmen muß, unwiderrufliche Entscheidung gebracht. Es giebt für ihn nicht Eine Statistik sondern unabgrenzbar viele. Wir verbinden das Wort mit einer Menge von Begriffen der allerverschiedensten Art, wenn wir von Bevölkerungs-, Berufs-, Agrar-, Handels-, Moral-, Criminal-, von Finanz-, Militär-, Medicinal-, Schul-, Kirchenstatistik sprechen, aber auch von einer Statistik der Ueberschwemmungen, der Brandfälle, der Epidemieen, ihrer Heilungsmethoden, der Erdbeben u. s. w. reden. Vor Kurzem ist ja sogar eine „Statistik der unteren Luftströmungen" erschienen. Man sieht leicht, daß die Aufzählung sich niemals wird erschöpfen lassen und jeder Tag eine neue Art von solcher Statistik bringen kann.

Es sind dies aber Wortverbindungen, die Niemand beanstandet, die auch in der Wissenschaft völlig recipirt sind. Es fragt sich, was hieraus zu folgern ist.

Es wird wohl Niemanden einfallen zu denken, daß jede solche Statistik eine besondere Wissenschaft wäre, aber ebensowenig, daß alle jene Statistiken, die bereits vorhandenen und noch weiter denkbaren, zusammen Glieder Einer Wissenschaft sein könnten. Und doch verbinden wir mit dem Wort in allen jenen Zusammensetzungen eine ganz bestimmte und gleiche Vorstellung, die unschwer zu erkennen ist. Wir erwarten zum voraus, wo uns eine solche Species von Statistik begegnet, daß die Begriffe, die deren Object sind, eine ganz bestimmte formelle Behandlungsweise erfahren haben werden, daß sie uns auf der Grundlage umfassender Einzelbeobachtungen und Zählungsergebnisse dargestellt werden. Es ist mit andern Worten die Anwendung einer besonderen Untersuchungsmethode, an die wir den Gebrauch des Ausdrucks Statistik gebunden erachten, und der erste Schritt des Verständnisses wird sein müssen, das Wesen dieser Methode, die nun einmal, gleichgiltig ob mit Recht oder Unrecht, den Namen der statistischen angenommen hat, klar zu stellen. Alle Methodenlehre aber gehört in die Logik und ohne den Ausgangspunkt der Logik wird es immer unmöglich sein, Ordnung und Klarheit in der Sache zu schaffen.

Die Lehrbücher der Logik haben bis vor Kurzem von diesem modernen Untersuchungsmittel der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtung keine Notiz genommen. In eingehender und lichtvoller Weise ist dies neuestens geschehen in dem hochbedeutenden Werke: Logik von Dr. Chr. Sigwart. In Band II S. 502 (vgl. S. 348 u. ff.) finden sich unter der Ueberschrift: Hilfsmethoden der Induction, zwei besondere Paragraphen, 101 und 102: Das statistische Verfahren und die darauf gegründete Wahrscheinlichkeitsrechnung, und es dürfte nicht ohne Interesse sein, den betreffenden Paragraphentext hier einzuschalten.

„Wo wegen der individuellen Differenzen der unter unsere Begriffe fallenden Objecte und wegen der Unmöglichkeit, die Bedingungen bestimmter Prädikate derselben zu isoliren, die Aufstellung eigentlicher Gesetze nicht möglich ist, führt die Vergleichung statistischer Zählungen zunächst zu empirischen Regelmäßigkeiten, welche in constant sich wiederholenden Durchschnittszahlen ausgedrückt, theils die Besonderung eines Allgemeinen in seine Unterschiede, theils die Vertheilung der Dinge einer bestimmten Art im Raum, der Vorgänge einer bestimmten Art in der Zeit betreffen."

„Diese Regelmäßigkeiten sind zunächst bloß beschreibender Natur und vermögen keine Nothwendigkeit auszudrücken, außer mit Hilfe der Voraussetzung, daß die Bedingungen, aus denen in einem Gebiete die einzelnen variirenden Fälle hervorgehen, in ihrem Gesammtbestand constant sind."

„Causale Zusammenhänge lassen sich nur durch die Differenzmethode erschließen, welche, Partialdurchschnitte, die Fälle von einer unterscheidenden Beschaffenheit zusammenfassen, mit dem Gesammtdurchschnitte vergleichend, das Recht zu der Annahme giebt, daß die Differenzen der partiellen Durchschnittswerthe von dem Gesammtdurchschnitt durch den Faktor bedingt seien, durch den sich die besonders gezählten Fälle von den übrigen unterscheiden."

„Dieselben Gesichtspunkte finden Anwendung auf die statistischen Zählungsmethoden,

die sich in erster Linie die Beschreibung und charakterisirende Vergleichung collectiver Ganzer in ihrem Bestand und ihren zeitlichen Veränderungen zur Aufgabe machen."

Die vorstehende Ausführung läßt sich vielleicht noch durch die nachfolgenden allgemeineren Bemerkungen über das Wesen der statistischen Methode ergänzen und näher verständlich machen.

Es ist die allgemeine Grundrichtung alles menschlichen Denkens, die unabsehbare Vielheit und Mannigfaltigkeit der Dinge und Vorgänge dadurch zu bewältigen, daß wir die ganz oder theilweise übereinstimmenden Erscheinungen in Gruppen zusammenfassen und durch die festen Wortzeichen der Begriffe auf eine kleinere und übersichtliche Zahl zurückführen.

Jeder allgemeine Begriff befaßt Vieles und unter sich Verschiedenes in seinem Umfang, da nichts Seiendes dem andern völlig und unbedingt gleicht. Aber das Maß der Gleichheit weist die größten Abweichungen auf. Wiewohl daher in der Wirklichkeit alle durch menschliche Begriffe gezogenen Grenzen im Einzelnen wieder fließend sind und Uebergangsformen zeigen, so ist es doch gestattet, unter diesem Gesichtspunkte zwei Arten von Begriffen zu unterscheiden, je nachdem das Gleiche oder das Differente, das Constante oder das Variable, das Typische oder das Individuelle das Ueberwiegende bildet. Man kann die eine Art die der Gattungs-, die andere die der Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe nennen. Wo wir von Gattung (oder Art, da diese Unterscheidung hier keine Bedeutung hat) reden, denken wir uns die einzelnen Fälle oder Exemplare als unter sich gleichartig, nur in den unwesentlichen, für den Gattungscharakter nicht in Betracht kommenden Beziehungen von einander abweichend; das Mittel, die Gattung zu bestimmen, ist die Induction, der Schluß vom Einzelnen oder von mehreren Beispielen auf das Allgemeine, der darin seine Berechtigung hat, daß jedes Einzelne das Allgemeine in sich enthält und darstellt. Die Beschreibung der Gattung besteht daher in der Beschreibung des typischen Einzelfalls und bewegt sich deshalb sprachlich auch in der Einzahl, z. B. das Eisen, die Eiche, die Raupe, der Walfisch, die Taube, das Pferd 2c., und setzt sich in gleicher Weise fort, wenn der Gattungsbegriff in seine Unterarten zerlegt wird.

Anders verhält es sich, wenn das Begriffswort Dinge oder Vorgänge bezeichnen soll, die zwar Ein oder auch mehrere Merkmale gemeinsam haben und darum unter sich zusammenfaßbar sind, bei welchen aber kein Einzelnes den Anspruch machen kann, als typisch für den Oberbegriff zu gelten, und gleichwohl ein praktisches oder theoretisches Interesse vorliegt, den fraglichen Begriff eben durch die Einsicht in den Umfang und die Mannigfaltigkeit seiner Erscheinungsformen genauer zu bestimmen.

Der Sprachgebrauch führt uns innerhalb dieser Klasse der Gruppenbegriffe wieder auf eine weitere Unterscheidung. Wir sprechen von Collectivbegriffen, wenn wir eine solche Vielheit von zusammengehörigen, aber individuell verschiedenen Dingen in Eine Vorstellung zusammenfassen und mit einem Hauptwort im Singularis bezeichnen, wie z. B. die Menge, das Volk, der Wald, die Heerde, die Armee, die Presse u. s. w. In andern Fällen aber fühlt die Sprache das Bedürfniß nicht, die Vielheit zu Einem Ganzen zu verdichten und gleichsam zu personificiren, sondern läßt die durch die Wahrnehmung gegebene Pluralform bestehen, z. B die Geburten, die Todesfälle, die Ledigen, die Schiffbrüche, die Brandfälle. Es ist zufällig und kaum von logischer Bedeutung, ob die Sprache jenen Schritt der Zusammenfassung der Vielheit in einen Singularis im Einzelfall vollzieht oder nicht; häufig hat sie beide Formen als Synonyma neben einander, die Bürger oder die Bürgerschaft, die Franzosen oder das französische Volk, die Leser oder der Leserkreis; und die verschiedenen Sprachen machen von jener Unification der Vielheit bald größeren, bald kleineren Gebrauch. Das Wesentliche dabei ist nur, daß wir uns bei beiden Formen des Gattungsbegriffs enthalten und bloße Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe bilden, deren Glieder außer dem einen den Begriff constituirenden Merkmal sonst nach allen Richtungen aus einander laufen können.

Für die Erkenntniß solcher Pluralbegriffe läßt uns nun aber das Mittel der Induction völlig im Stich. Es genügt nicht, ein einziges oder wenige Exemplare herauszugreifen und von ihnen aus auf alle übrigen zu schließen. Ein beliebig gewählter Fall des Selbstmords kann mit einem andern beliebig gewählten nur die Eine, mit dem Wort selbst gegebene Aehnlichkeit haben, daß ein Mensch sich selbst durch eine absichtliche Handlung das Leben nimmt, wer aber das Individuum noch weiter ist, sein Geschlecht, Alter, Stand, seine Nationalität und Confession, seine Motive, Ort, Zeit und Art der Handlung, alle diese Nebenumstände und Modalitäten, in deren Combination erst das volle Verständniß des Actes liegt, bleiben unermittelt und sind aus dem zufällig herausgegriffenen Beispiel niemals in ihrer Bedeutung für die Sache zu erkennen.

Wenn hier die Beobachtung brauchbar und fruchtbar werden soll, so muß sie den ganzen Complex der Erscheinungen, auf die sie Bezug hat, überblicken und vergleichend durchforschen. An die Stelle der Induction, die stets im Einzelnen das Typische vermuthet, tritt die universelle oder Massenbeobachtung. Für sie ist es wesentlich, nicht nur den ganzen Umfang der Erscheinungen, die sie im Auge hat, durchzählend zu constatiren, sondern auch die Abweichungen der Einzelfälle zu beachten, den Umfang und die Combinationen dieser Abweichungen zählend und vergleichend festzustellen. Das Zählen ist daher nicht nur ein zufälliges Nebenmerkmal derselben. Ihr Zweck ist immer, ein Ganzes von zwar zusammengehörigen und vergleichbaren, aber variablen und individuell abweichenden Objecten zum Gegenstand einer Erkenntniß zu machen, welche durch Induction unerreichbar ist.

Diese Methode hat nun zwar mit der Induction das gemein, daß sie ein auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gerichtetes Untersuchungsmittel ist; wenn aber die obige Unterscheidung von Gattungs- und bloßen Pluralbegriffen zugelassen wird, so würde daraus folgen, daß die Massenbeobachtung sich nicht als bloßes Hilfsmittel der Induction bezeichnen läßt, sondern ihr als etwas Coordinirtes gegenüber zu stellen wäre. Für die Pluralbegriffe ist die Induction unzureichend, für die Gattungsbegriffe die Massenbeobachtung überflüssig. Beide wirken, wenigstens der Regel nach, nicht zusammen, sondern haben getrennte Gattungsgebiete.

Es wäre gewiß viel unfruchtbarer Streit vermieden worden, wenn man den logischen und methodologischen Charakter dieses Forschungsmittels der Massenbeobachtung früher erkannt, wenn man, statt um der ersten materiellen Anwendungsobjecte willen der Staatenkunde ihren etymologisch und geschichtlich gleich gerechtfertigten Namen zu entlehnen und schließlich zu rauben, für dieselbe irgend eine andere Bezeichnung, z. B. der numerativen oder sylleptischen Methode gewählt, oder die Induction der Syllepsis oder Collation gegenübergestellt hätte.

Aber der Sprachgebrauch hat nun einmal, gleichgiltig ob mit Recht oder Unrecht, die unwiderrufliche Entscheidung getroffen, daß er den ursprünglich einer Staatswissenschaft zugehörigen Begriff der Statistik umgedeutet hat, jene logische Methode die statistische nennt, unter Statistik also eine auf Durchzählung und vergleichende Massenbeobachtung von Einzelfällen gegründete Entwicklung eines empirisch gegebenen Gruppen- oder Pluralbegriffes versteht.

Unzweifelhaft geht dabei die principielle Forderung der Logik auf die vollständige, das Ganze der fraglichen empirischen Erscheinung umfassende Beobachtung; wo die Allheit aber nicht zu erreichen ist, muß auch die Vielheit, die Ausbreitung der Beobachtung über ein großes Gebiet der Empirie für mehr oder weniger genügend erachtet werden. Das Wesentliche liegt immer in dem Gegensatz zu der das Einzelne als Beispiel des Allgemeinen behandelnden Induction.

2. Anwendungsbereich der statistischen Methode.

§ 7. Diese statistische Methode ist wie alle andern logischen Untersuchungsmittel nicht an bestimmte Arten stofflicher Objecte gebunden, sondern universell und überall anwendbar,

wo ihre formellen Voraussetzungen, also die Aufgabe, einen Plural- oder Gruppenbegriff zu bestimmen, vorliegen. Wo diese Voraussetzungen zulässig sind, läßt sich nicht in allgemeinen Normen feststellen, aber es liegt doch in der Natur der verschiedenen Wissensgebiete, daß die Veranlassung, sich mit jener Art von Begriffen zu befassen, gar nicht oder selten oder oft, überwiegend oder ausschließlich gegeben sein kann, je nachdem der Gattungsbegriff eine größere oder geringere Rolle zu spielen hat, und es ist von Interesse für das Verständniß der ganzen Frage, die Reihe der einzelnen Wissenszweige unter diesem Gesichtspunkte kurz zu vergleichen.

Diejenigen Wissenschaften, welche auf den ersten und flüchtigen Blick mit einer numerativen Methode die nächste Verwandtschaft zu haben scheinen könnten, nemlich die mathematischen, stehen ihr vielmehr ihrer Natur nach am diametralsten gegenüber. Sie machen niemals Gebrauch von ihr, weil sie überhaupt nicht auf Erfahrung und Beobachtung gestützt sind, sondern ihre Sätze deductiv aus apriorischen Anschauungsformen und selbstgesetzten Prämissen ableiten. Was vom Dreieck, Quadrat, Kreis, oder vom Multipliciren, Potenziren, Radiciren auszusagen ist, läßt sich an jedem beliebigen Beispiel erschöpfend und als allgemein giltig darlegen und Niemand hat das Bedürfniß, den Satz, daß die Winkel des Dreiecks zusammen gleich zwei Rechten sind, erst durch Massenbeobachtung zu erproben. Jeder Einzelfall vertritt hier die Gattung.

Zunächst an die Mathematik schließen sich Physik und Chemie an; sie erweisen ihre Wahrheiten durch Induction und Experiment; die Wiederholung der Versuche dient nur zur Controle gegen Irrthum und Versehen im Verfahren; auch hier ist der Einzelfall ein typischer und unbedingt beweisend für alle unter die gleiche Formel zu begreifenden Fälle.

Anders ist es in den beschreibenden, nicht deductiv verfahrenden, sondern ganz auf die umfassende Beobachtung angewiesenen Naturwissenschaften. Hier ist der Gattungsbegriff nicht mehr von ausschließlicher Geltung, sondern nur noch das Dominirende; individuelle Unterschiede sind vorhanden, aber doch noch das Secundäre, das in der Regel als unwesentlich außer Acht gelassen werden kann und nur in besonderen Fällen, speciell wo es sich um die Entwicklungsgeschichte der Gattungen und Arten selbst handelt, von Bedeutung wird. Und zwar durchläuft der typische Charakter der Einzelheit für Gattung und Art eine successiv absteigende Reihenfolge von den unorganischen Gebilden aus durch die niedrigeren Organisationsstufen zu den höheren und höchsten. In der Botanik sind die variablen und individuellen Merkmale zahlreicher und hervortretender als in der Mineralogie, in der Zoologie größer als in der Botanik, bei den Säugethieren bedeutender als bei Insekten, Fischen und Vögeln, bei den Hausthieren entwickelter als bei den wilden und weitaus am bedeutsamsten in der Physiologie des Menschen, obgleich auch hier das Constante und Gleichartige des Gattungscharakters immer noch der überwiegende Faktor bleibt.

Wenn somit auch in den beschreibenden Naturwissenschaften die Induction noch die Herrschaft führt, so findet doch jene Methode der durchzählenden und vergleichenden Massenbeobachtungen, das Suchen von Durchschnittsgrößen aus einer Menge variirender Einzelwahrnehmungen bereits vielfache Anwendung.

Man wird den gestirnten Himmel nicht vollständig beschreiben können, ohne ihn mit Zählung von Planeten und Kometen, von Fixsternen, Doppelsternen, Nebelflecken, unter Beachtung der Verschiedenheiten der Lage, des Lichts, der durch die Spectralanalyse gewonnenen Merkmale zu durchmessen. Die gesammte Meteorologie mit mittleren Tages-, Monats-, Jahrestemperaturen, mit Isothermen, Isotheren, Isochimenen 2c. beruht ganz auf der Methode, in dem von Ort zu Ort, von Stunde zu Stunde Wechselnden das Constante und Durchschnittliche zu finden, das durch Induction niemals zu treffen wäre. Das gesammte Verfahren der menschlichen Bevölkerungsstatistik mit Ermittlung der Unter-

schiede von Geschlecht und Alter, des Verhältnisses von Zuwachs und Abgang durch Geburten und Sterbfälle, der Vererbung von Geschlecht und Eigenschaften, läßt sich in fruchtbarer Weise auch auf animalische Gruppen, auf Heerden und Schwärme, auf die Züchtung von Hausthieren anwenden. In der Physiologie des Menschen zeigen die anthropometrischen Untersuchungen von Quetelet und Andern, wie nur durch die statistische Methode das Normale und Regelmäßige, der Typus des mittleren Menschen in Betreff des Wachsthums nach Größe und Gewicht, nach Athem- und Pulsfrequenz, nach den Maßen körperlicher Gliederung, Kräfte und Leistungen, des Nahrungsbedarfs, der Ausscheidungen u. s. w. gefunden werden kann. Der Inductionsschluß aus Einem oder einigen Fällen erweist sich hier nach allen Richtungen unzureichend für genauere Bestimmungen.

Aber ein entscheidender Schritt erfolgt hier erst mit dem Uebertritt in die Welt der psychischen oder psychisch mitbestimmten Erscheinungen. Hier kehrt sich das Verhältniß um; die Induction und typische Geltung des Einzelfalls wird zum Secundären, die Variation und Individualität zum Primären. Was von allen Menschen gleichmäßig ausgesagt werden kann, ist nur Weniges und schon vor Jahrtausenden bemerkt worden. Jedes einzelne Merkmal tritt sofort in der Wirklichkeit in eine Scala von Unterscheidungen nach Geschlecht und Alter, nach Beruf und Bildung, nach Rassen, Völkern, Stämmen, Wohnplätzen, nach Zeitaltern und Generationen und innerhalb dieser allgemeinen Potenzen immer wieder von Individuum zu Individuum aus einander, die schließlich nur noch durch einen dünnen Faden des Gemeinsamen unter sich zusammenhängen.

Aber all dies findet natürlich nur auf diejenigen mit dem Menschen sich beschäftigenden Wissenschaften Anwendung, die auf Erfahrung gegründet und beschreibender Natur sind. Die Philosophie setzt ein ihr von den andern Wissenschaften geliefertes, dem Stoff nach fertiges Weltbild voraus und stellt sich nur die Aufgabe, dieses postulirend, construirend, deducirend zu ordnen und zu deuten. Die Logik handelt zwar von der statistischen Methode, bedient sich ihrer aber nicht. Die Psychologie ist zwar eine Erfahrungswissenschaft, sie stützt sich aber in erster Linie auf die innere Selbstbeobachtung, in zweiter auf die allgemeine freie Menschenbetrachtung, auf anthropologische und historische Thatsachen, auf die Werke der Kunst und erst in dritter Reihe ergänzend auf Ergebnisse der methodischen Massenbeobachtung, obgleich hierin von der ferneren Entwicklung noch ungleich mehr als bisher erwartet werden kann. Für die Ethik bietet zwar die Moralstatistik, wie das v. Oettingen'sche Werk zeigt, ein werthvolles Hilfswissen; ihr System aber ist auf diesem Wege nicht zu begründen. Ebenso verfahren die Rechtswissenschaften nicht beobachtend, sondern befehlend, construirend, interpretirend. Für die Geschichtswissenschaft handelt es sich in erster Linie darum, eine Reihe vergangener Ereignisse festzustellen; statistische Daten sind hoch willkommen, wo sie vorliegen, lassen sich aber nicht ersetzen, wenn sie fehlen. Auch für die medicinischen, die technologischen, die Kriegs- und andere praktische Wissenschaften ist die statistische Methode nur in secundärer Weise und als Hilfswissen verwendbar. Aber das eigentliche Dominium, wo diese Methode als Führerin herrscht und die unentbehrliche thatsächliche Grundlage alles Wissens liefert, sind die Gesellschaftswissenschaften. Hier erst ist die volle Heimath jener Pluralitäts- oder Gruppenbegriffe. Hier ist die Induction völlig unsicher und rathlos. Es handelt sich ja nicht um die Erkenntniß von Individualfällen, sondern um das collective Ganze von größeren oder kleineren Gruppen von Personen oder Vorgängen. Die Wurzeln liegen zwar in der Psychologie, in Natur und Geschichte, aber die Erkenntniß der thatsächlichen Zustände und Ordnungen ist auf keinem andern Wege als durch die methodische Massenbeobachtung zu gewinnen.

Da der Staat mit der Gesellschaft im innigsten Wechselverkehr steht und nichts als die rechtlich ordnende Macht der gesellschaftlichen Zustände ist, so sind alle Socialwissenschaften

zugleich Staatswissenschaften im weiteren Sinn dieses Wortes, ganz in demselben Sinn, in welchem man Anatomie und Physiologie, obgleich sie nicht vom Heilen handeln, doch zu den medicinischen Wissenschaften zählt, weil sie ein für den Arzt unentbehrliches und grundlegendes Wissen enthalten. Der Staat selbst aber ist kein Collectiv-, Plural- oder Gruppenbegriff, sondern etwas einheitlich Geordnetes, ein Ganzes, dessen Theile seine Glieder bilden, das nicht durch Zählung und Massenbeobachtung erkannt wird, sondern aus seiner Verfassung, seinen Gesetzen, seiner Organisation und Geschichte. Wieweit aber dennoch auch für die Staatenbeschreibung die statistische Methode Dienste leisten kann und muß, wie für die Politik neben der Kenntniß der gesellschaftlichen Zustände auch noch eine Finanz-, Militär-, Verwaltungs-, Justizstatistik ꝛc. ein wichtiges Hilfswissen bildet, wird weiter unten noch näher zu erörtern sein.

3. Die Statistik als Wissenschaft.

a. Die technische Statistik.

§ 8. Es ist im Obigen die universelle und logische Bedeutung der statistischen Methode und deren Verhältniß zu den verschiedenen Arten menschlichen Wissens dargelegt worden. Es wäre nun aber durchaus verfehlt, alles das, was durch diese Methode ermittelt wird, in den Rahmen Einer Wissenschaft, die den Namen Statistik zu führen hätte, zusammenfassen zu wollen. „Die Eintheilung der Wissenschaften hat zu ihrem Princip die sachliche Verschiedenheit oder Zusammengehörigkeit der Objecte, nicht die logischen Mittel der Untersuchung; so wenig sich Alles in Eine Disciplin zusammendrängen ließe, was durch Induction, durch Analogie, durch Experiment gefunden wird, so wenig ist, was die erwähnte statistische Methode auf den verschiedenen Wissensgebieten zu Tag fördert, in den Umfang einer gemeinsamen Wissenschaft einzureihen. Es müßte eine höchst monströse Gestalt einer wissenschaftlichen Disciplin entstehen, wenn man Ernst damit machen wollte, auch nur etwa die Isothermen, die Ergebnisse der Züchtungsversuche von Hausthieren, die verschiedenen Heilmethoden der Cholerakranken, die Mortalitätstafeln, die Frequenz der Hagelschläge, der Erdbeben, der Brandfälle, der Verbrechen und Selbstmordfälle, die socialen Wirkungen der verschiedenen Agrarsysteme in Einem Buch zu behandeln."

Aber sollte nun hieraus folgen, daß es überhaupt keine Wissenschaft gebe, die den Namen Statistik zu führen berechtigt wäre, daß dieser Ausdruck nichts bezeichne als die Beschreibung eines Gegenstandes auf Grund jener bestimmten Methode, wie in den oben erwähnten zahllosen Zusammensetzungen, oder daß man doch wieder auf jenes Unding einer universalen Wissenschaft von Allem, was „ein Moment der Zuständlichkeit" an sich hat, zurückkommen müßte?

Jener große und bedeutende Wissensstoff statistischen Ursprungs kann doch nicht wohl herrenlos und ungeordnet in dem weiten Weltraum der allgemeinen Wissenschaft umherirren. Es besteht das Bedürfniß, das Zusammengehörige in Gruppen zu verbinden, das Ungleichartige zu sondern und je an seinen richtigen Platz zu stellen. Es drängt sich vor Allem die Unterscheidung der formalen Seite und der materiellen Ergebnisse des statistischen Verfahrens auf.

Wohl gehört die Lehre von der statistischen Methode zunächst nur der Logik an, die sie wie alle andern Mittel der Erkenntniß zu begründen und ihre Tragweite festzustellen hat. Aber dennoch verhält es sich mit dem praktischen Gebrauch dieser Methode eigenthümlich und wesentlich anders als mit andern Untersuchungsmitteln. Von dem Verfahren der Induction, des Experiments, von Mikroskop und andern Instrumenten kann jeder Forscher freien Gebrauch machen, aber Massenbeobachtungen anzustellen überschreitet im Allgemeinen die Mittel

des Einzelnen. Nur in sehr beschränktem Maße und unter ganz bestimmten Bedingungen kann der Gelehrte für sich Statistik treiben; er kann das in Büchern, Urkunden, fremden Arbeiten schon vorliegende Material sammeln und bearbeiten, wie Süßmilch den in den Kirchenbüchern aufgehäuften Schatz hob; er kann auch in kleinem Beobachtungsgebiet gewisse Erscheinungen zählen und vergleichen und damit das große und grobe Material in fruchtbarster Weise ergänzen und verständlicher machen oder berichtigen. Noch weiter reicht die Tragweite der privaten Statistik, wenn sich Vereine bilden, die in weitem Umkreis nach gemeinsamen Normen gewisse Gruppen von Objecten beobachten. Insbesondere ist dies Verfahren üblich und erfolgreich für die Massenbeobachtung von Naturvorgängen, in der Meteorologie, in der Medicinalstatistik &c. Aber da wo die Statistik ihre größten und wichtigsten Aufgaben und alle andern Untersuchungsmittel fast allein zu ersetzen hat, auf dem Gebiet der Gesellschaftslehre erweist sich die Einzelbeobachtung und die Wirksamkeit von Vereinen als völlig unzulänglich. Um universelle, ein weites Beobachtungsgebiet gleichmäßig umspannende Zählungen, wie die eines ganzen Volks, seiner Geburten, Sterbfälle, Trauungen, Wanderungen, der Data seiner Erwerbs-, Agrar-, Handelsverhältnisse, seiner Schulbildung u. s. w. vorzunehmen, bedarf es einer Organisation, welche ein Netz von gleichmäßigen Maschen über ein ganzes Land ausspannt, den Erfolg nicht von dem guten Willen und der Aufmerksamkeit Einzelner abhängig macht, sondern ordnend und befehlend auftritt. Mit andern Worten: die Statistik wird gerade da, wo ihre höchsten und lohnendsten Aufgaben zu lösen sind, mit Nothwendigkeit ein amtliches Institut. Es entsteht ein ganz eigenthümliches Verhältniß zwischen der öffentlichen Gewalt und einer Wissenschaft. Nur der Staat kann die Observatorien, deren die Gesellschaftslehre bedarf, schaffen. Er leistet aber damit nicht bloß der Wissenschaft einen Dienst, ohne den sie nicht bestehen könnte, sondern er bedarf derselben zugleich für seine eigenen Zwecke. Wenn der Staat die Gesellschaft leiten und beherrschen soll und zwar von dem obersten Gesichtspunkte der Förderung ihrer Wohlfahrt aus, so muß er ihre Zustände, ihre Bedürfnisse und die stetig darin vor sich gehenden Veränderungen kennen und fortlaufend im Auge behalten; hier gilt jenes nosse rempublicam, das Cicero in erster Linie von dem Staatsmann verlangt. Und so tritt hier der ganz besondere Fall ein, daß die Anwendung eines logischen Untersuchungsmittels gerade auf dem wichtigsten Gebiete seiner Zuständigkeit der gelehrten Privatarbeit entzogen und zum Monopol der Staatsgewalt wird. Während sonst der Staat die Wissenschaften ihres Weges gehen läßt und sie nur etwa durch äußerliche Mittel der Förderung aufmuntert und unterstützt, nimmt er hier den Betrieb selbst in die Hand, schreibt ihm die Objecte der Untersuchung vor, aber nicht deren Ergebnisse, sondern sucht gerade wie die freie Wissenschaft selbst nichts Anderes als die Erkenntniß der Wahrheit.

An der Herbeischaffung des Urmaterials der Massenbeobachtung haben nach Umständen Staats- und Gemeindebehörden aller Art je in ihrer Weise mitzuwirken, aber dies Material selbst wieder zu ordnen, zu bearbeiten, zu veröffentlichen, ist der Regel nach das Geschäft besonderer Behörden von Fachmännern, der statistischen Büreaus oder Centralcommissionen.

Hieraus ergeben sich nun aber eine Reihe von Folgerungen. Wie die andern logischen Untersuchungsmittel der Induction, Deduction &c. theils überhaupt, theils in den verschiedenen Wissenszweigen zur Anwendung zu bringen seien, darüber bedarf es keiner besonderen methodologischen Anweisung. Die Logik stellt die allgemeinen Principien auf, der Gebrauch ist Sache der einzelnen Wissenschaften und Gelehrten, die Anwendung der Massenbeobachtung aber, die dem Einzelnen in vielen und gerade den wichtigsten Punkten verschlossen ist, erfordert eine besondere Technik und führt auf eine Menge Fragen, die nicht nach freiem und wechselndem Belieben im Einzelfall zu lösen sind, sondern eine allgemeine Feststellung zulassen und fordern. Welche Objecte der Massenbeobachtung eignen sich ihrer Natur nach für die staat-

liche Behandlung, welche sind der freien Wissenschaft zu überlassen, welche Ermittlungen sind für den Kulturstaat unerläßlich und periodisch vorzunehmen, welche nur mehr oder weniger wünschenswerth? Welche Organisation der amtlichen Statistik ist die zweckmäßigste, welches Verfahren bei den verschiedenen Arten von Massenbeobachtungen das rationellste? Wie sind Volkszählungen vorzunehmen, wie die Berufs-, Agrar-, Industrie-, Handelsverhältnisse zu ermitteln, wie Volksvermögen, Volkseinkommen und dessen Vertheilung zu constatiren? Was ist erforderlich, um brauchbare Sterbetafeln zu gewinnen? Wie verhält es sich mit der Anwendung der höheren Mathematik in der Statistik, was ist von der graphischen, diagrammatischen Darstellungsform zu halten, wie weit ist das Material von den untern Zählungsinstanzen zu bearbeiten, bis zu welchem Punkte von den Centralorganen, wie weit der freien Wissenschaft zu überlassen? Wie weit ist in allen Dingen eine internationale Verständigung über das Verfahren wünschenswerth und erreichbar? Was können hierzu statistische Congresse leisten? u. s. w.

Es ist dies nur ein kleiner Theil der Fragen, die eine rationelle und auf Erfahrungen gestützte Lösung verlangen. Alle sind einerseits von solcher praktischen Bedeutung und andererseits liegt für ihre Beantwortung schon ein so reiches Material vor, daß eine zusammenfassende Bearbeitung sowohl ausführbar als erwünscht erscheinen muß. Und so bietet sich der Stoff dar für eine besondere Disciplin methodologischen Charakters. Man kann sie die statistische Technik oder die technische Statistik nennen; sie ist ihrem Wesen nach eine Kunstlehre für die Anwendung der statistischen Methode, mit besonderer Rücksicht auf das Hauptgebiet ihrer Geltung, die Gesellschaftslehre, sowie auf die wichtigste Form ihrer Handhabung, die amtliche Statistik.

Diese hervortretende Beziehung zur staatlichen Anwendung der statistischen Methode würde an sich darauf hinweisen, jene technische Statistik den Staatswissenschaften, speciell der Verwaltungslehre oder Polizeiwissenschaft zuzutheilen. Da sich aber die Statistik der freien Wissenschaft von der amtlichen nicht so scharf abgrenzen läßt, da die principielle Begründung der Methode nicht in der Politik, sondern in der Logik zu suchen ist, da es unnatürlich und verwirrend wäre, für die Entstehungsgeschichte und Theorie der Statistik, also für das in den obigen Paragraphen Behandelte noch eine besondere Disciplin abzulösen, so ist es doch wieder geboten, jener technischen Statistik ihren Platz außerhalb der Politik und Verwaltungslehre anzuweisen, sie als eine gemeinsame Hilfsdisciplin für die Gesellschafts- und Staatswissenschaften auszuscheiden und abgesondert zu behandeln. Sie eignet sich speciell zu einem Lehrgegenstand der statistischen Seminare; sie ist unentbehrlich für den Statistiker von Fach; mit den materiellen Ergebnissen aber, die durch die statistische Methode gewonnen werden, hat sie sich nicht zu befassen.

b. Die sociale Statistik.

Es wurde oben gezeigt, daß die statistische Methode zwar eine universelle logische Bedeutung hat und auf alle bloßen Pluralitäts- und Gruppenbegriffe, die irgendwie in den menschlichen Wissenschaften vorkommen und empirischer Natur sind, ihre Anwendung findet, daß es aber Eine Klasse von Wissenszweigen giebt, für welche sie eine nicht bloß secundäre, sondern dominirende Stellung behauptet, welcher sie ihr ganzes empirisches Material liefert, zu welcher sie sich als eine unentbehrliche Hilfsdisciplin verhält. Es sind dies die Gesellschaftswissenschaften.

Es wäre ihnen schlecht gedient, wenn nur je für den Fall des wechselnden Bedarfs die technische Statistik den Weg zeigen müßte, auf welchem die gesellschaftlichen Thatsachen zu ermitteln sind, wenn nicht auch über das durch diese Methode bereits Festgestellte Buch geführt, wenn nicht der gesammte, in verschiedenen Zeiten und Ländern schon gewonnene Stoff in übersichtlicher und vergleichender Darstellung fortwährend gesammelt, bereichert und

geordnet vorläge. Erst durch diese Leistung vermag die Statistik die Functionen eines universellen Hilfsmittels für die Gesellschaftswissenschaften zu erfüllen. Neben jener Gebrauchsanweisung, die wir die technische Statistik nannten, besteht noch die zweite, praktisch wichtigere Aufgabe, die Gesellschaftszustände der Gegenwart auf Grund der durch die statistische Methode ermittelten Thatsachen zu beschreiben. Man könnte diese die beschreibende oder demographische Statistik nennen, richtiger und üblicher, den Inhalt deutlicher hervorhebend ist der Name der socialen Statistik. Ohne eine solche Inventarführung wäre die statistische Ermittlung verschiedener Zeiten und Völker in den unzugänglichen Quellenwerken der amtlichen Publikationen begraben und verloren, für den Gebrauch des Staatsmanns, des Gelehrten, des großen Publikums fast so gut wie gar nicht vorhanden.

Der Stoff der socialen Statistik zerfällt naturgemäß in die drei Hauptabtheilungen, der Bevölkerungs-, der wirthschaftlichen und der Kulturstatistik. Die Bevölkerung ist der Fundamentalbegriff aller gesellschaftlichen Statistik, da alle übrigen Erhebungen auf sie bezogen und nach ihrem Grundbestand zu beurtheilen sind. Ihre absolute Zahl, ihre Dichtigkeit und Vertheilung auf die Wohnplätze, Provinzen und Bezirke, ihre Gliederung nach Geschlecht und Altersklassen, ihre stetige Bewegung durch das Verhältniß von Geburten und Sterbfällen, von Ein- und Auswanderungen, ihr hierdurch bedingtes Anwachsen enthalten die elementaren Grundthatsachen des Gattungslebens der Völker, die auf alles Andere, auf die wirthschaftlichen, socialen und politischen Verhältnisse von tief eingreifender Wirkung sind (das Nähere hierüber ist aus dem Abschnitt des vorliegenden Werkes: Die Bevölkerungslehre zu entnehmen).

Die wirthschaftliche oder ökonomische Statistik hat die Gliederung der Gesellschaft nach dem Unterschied von Berufs- und Erwerbszweigen zu ihrem Gegenstand, insbesondere die Agrar-, Gewerbe- und Handelsstatistik, das Thema von Volksvermögen und Volkseinkommen und deren Vertheilung, von Geld und Preisen, von Production und Consumtion u. A.

Die Kulturstatistik, das Wort Kultur im engeren Sinn genommen, hat die Formen und Stufen der intellectuellen, sittlichen und religiösen Bildung zu behandeln.

Die Gesellschaft zerfällt für die sociale Statistik in die einzelnen europäischen Kulturvölker, von welchen ein genügendes statistisches Material vorhanden ist. Das Verfahren muß im Wesentlichen ein vergleichendes sein. Die Eigenthümlichkeiten der verschiedenen Völker, Zeiten, Geschlechter, Altersstufen, Stände ꝛc. spiegeln sich bei jedem einzelnen Thema in charakteristischer Weise ab und geben in den gemeinsamen wie in den abweichenden Zügen ein lebendiges Bild der modernen Gesellschaftszustände.

Was den Namen einer Wissenschaft führen will, kann aber natürlich nicht aus bloßen Zahlen und Tabellen bestehen; diese können nur den Grundstock des thatsächlichen Materials liefern. Der Socialstatistiker hat eine ganz ähnliche Aufgabe wie der Geschichtschreiber. Wie wir von diesem erwarten, daß er nicht bloß trockene Fakta aneinanderreihe, sondern sie durch Geist und Urtheil verknüpfe und unter höhere Gesichtspunkte zu stellen wisse, so soll auch jener die Zahlen beredt und verständlich machen, ihre Zusammenhänge und ihre Wirkungen beleuchten; er bedarf dazu eines vielseitigen Wissens, einer sicheren Orientirung in historischen, politischen, nationalökonomischen und auch philosophischen Dingen; er kann und soll, unbeschadet seiner Objectivität, so wenig wie der Historiker den Standpunkt seiner ganzen Auffassung der Zeiterscheinungen verleugnen.

Es war ein seltsamer Streitpunkt in den Controversen über den Begriff der Statistik, ob diese bloß Thatsachen zu berichten oder auch die Ursachen zu verfolgen, Gesetze zu entdecken und zu erweisen habe. Die statistischen Ermittlungen weisen von selbst und ungesucht nach allen Richtungen auf Causalzusammenhänge hin. Wenn die Zahlen zeigen, daß

in Europa mit großer Fruchtbarkeit der Ehen auch große Kindersterblichkeit und Geringschätzung des Kinderlebens verbunden ist, daß in Noth und Theurungsjahren die Trauungen und Geburten eine Abnahme, die Vergehen, die Auswanderungen, die Sterbfälle, insbesondere die der Kinderwelt, eine Zunahme erleiden, daß bei den unehelich Geborenen die Todgeburten und die Sterbfälle des ersten Lebensjahres viel zahlreicher sind als bei den ehelichen, daß die Zahl und Art der Verbrechen und Vergehen nach Völkern, Zeiten, Geschlechtern, Altersklassen, Berufsarten, Wohnplätzen rc. constante Unterschiede aufweist, daß gleichzeitig die Symptome wachsenden Unglaubens und wachsender Kirchlichkeit neben einander hergehen u. s. w., so sind die Causalzusammenhänge theils mit Händen zu greifen, theils ist es eine dankbare Aufgabe, sie zu erforschen. Nur sollte man in diesen und ähnlichen Fällen nicht gleich den anspruchsvollen Namen von Gesetzen in den Mund nehmen, sondern sich darauf beschränken, von Motiven des menschlichen Wollens zu reden, die in dem menschlichen Gattungscharakter ihre Wurzel haben und sich eben darum überall, wo der gleiche Reiz, sie anzuregen, gegeben wird, auch mit größerer oder kleinerer Stärke geltend machen, aber stets nur unter der Voraussetzung, daß sie nicht im besonderen Fall durch andere und mächtigere Motive neutralisirt werden. Es kommt hier die totale Verschiedenheit und Unvergleichbarkeit der Motive menschlicher Handlungen von mechanischen Kräften in Betracht, und damit die völlige Umwandlung des Causalitätsbegriffs auf dem Gebiet der psychischen Erscheinungen. Jeder physikalische Vorgang ist die Resultante aller bei ihm in Wirksamkeit getretenen Faktoren; jeder derselben liefert zu dem Schlußerfolg den seinem Kraftmaß und seiner Wirkungsweise entsprechenden Beitrag. Im menschlichen Handeln dagegen, soweit es sich nicht um die einfachsten, keine Ueberlegung zulassenden und fordernden Fälle frägt, sind zuerst verschiedene, theils sich unterstützende, theils einander widerstreitende Motive in Action; dieselben behaupten sich aber im Erfolg nicht neben einander, jedes mit einem bestimmten Maß von Einfluß, sondern mit der Entscheidung des Willens wird von den einander entgegengesetzten Motiven der eine Theil bejaht, der andere verneint und eben damit auch vernichtet. Diese letzteren können sich nach Umständen nachträglich wieder geltend machen als Reue, als Umbiegung oder Abschwächung des Beschlossenen, dies sind dann aber neue Vorgänge, von denen wieder dasselbe gilt. Der Entschluß ist nicht ein Gesammtproduct aus sämmtlichen Motiven, sondern eine Wahl, die den einen das Wort entzieht und den andren Folge leistet.

Am wenigsten aber dürfte nach Quetelets Vorgang gleich von einer loi sociale zu reden sein, wo nur gewisse Durchschnittsmaße menschlicher Eigenschaften, wie z. B. von Körpergröße, Gewicht, Wachsthum rc. mit einem größeren oder geringeren Spielraum von Abweichungen, oder auch annähernd constante Jahresziffern vorliegen über willkürliche menschliche Handlungen, wie z. B. über den Antheil der Geschlechter und Altersklassen an Vergehen, am Selbstmord, über die Heirathen theils überhaupt, theils die von Junggesellen, von Wittwen, von alten Leuten u. s. w. Gesetze lassen sich überhaupt niemals durch Zahlen und Wahrscheinlichkeitsrechnung erweisen; was bloß von vielen oder den meisten Fällen gilt, aber nicht von allen, ist niemals Gesetz zu nennen und daher das sogenannte Gesetz der großen Zahl jedenfalls ein verfehlter Ausdruck. In der That giebt es zur Stunde keinen einzigen Satz, der als ein sociales Gesetz bezeichnet werden könnte, der einen generellen und ausnahmslosen Zusammenhang von Ursachen und Wirkungen für die menschliche Gesellschaft in quantitativer Formulirung ausdrückte.

Es war eine nur aus mancherlei Mißverständnissen und einem sehr dilettantenhaften Philosophiren erklärbare Verirrung, wenn man aus der auch in den menschlichen Handlungen mehr oder weniger erkennbaren Constanz und Regelmäßigkeit im Großen Argumente gegen die menschliche Willensfreiheit und für einen mechanischen Fatalismus auch der psychischen Vorgänge ableiten wollte. Die Frage von der Freiheit gehört vor das Forum der Psychologie,

Ethik, Metaphysik, aber schon innerhalb der Statistik selbst ist der thatsächliche Ausgangspunkt jener ganzen Beweisführung eine Erschleichung, nemlich die behauptete Constanz in der Wiederkehr derselben menschlichen Handlungen, da vielmehr alle die Ziffern, auf die man sich beruft, schon jetzt und nach einer so kurzen Dauer socialer Massenbeobachtung keine Stabilität, sondern von Volk zu Volk, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt stetige, rück- oder fortschrittliche Veränderungen aufzeigen und die gesellschaftlichen Zustände als etwas ganz im Fluß der Geschichte Stehendes, ohne Annahme einer Willensfreiheit und stetigen Wechselwirkung des individuellen und socialen Lebens gar nicht Denkbares erkennen lassen.

Die sociale Statistik ist eine in sich abgeschlossene Disciplin, sie hat einen reichhaltigen und wohlabgegrenzten Stoff; diesen zu einem lebendigen, nicht auf subjectiven Eindrücken, sondern auf den Ergebnissen methodischer Massenbeobachtung beruhenden Bild der modernen Gesellschaft und des Völkerkulturlebens der Gegenwart zu gestalten, ist eine ebenso schwierige als auch dankbare Aufgabe. Sie eignet sich für ein Hand- oder Lehrbuch, das jedem, der den Zeiterscheinungen mit Interesse und Verständniß folgt, werthvolle Dienste leistet, sowie zum Gegenstand akademischer Vorlesungen, welche im Besonderen für alle diejenigen, die sich dem staatlichen Verwaltungsdienst zu widmen beabsichtigen, die Bedeutung eines fruchtbaren propädeutischen Fachs haben müßten.

c. Die Staatenkunde und politische Statistik.

§ 10. Die sociale Statistik befaßt zwar den größten und wichtigsten Theil von demjenigen in sich, was durch methodische Massenbeobachtung ermittelt wird, aber doch bei Weitem nicht Alles. Das was hiervon den Naturwissenschaften angehört, wie der Meteorologie, Physiologie, Pathologie, Therapie &c., macht wenig Schwierigkeiten; es bildet in keiner Weise einen besonderen Wissenszweig für sich, sondern ist dem betreffenden Fach zuzutheilen. Dagegen giebt es noch ein umfassendes Gebiet von Thatsachen statistischer Natur, das weder den Natur-, noch den Gesellschaftswissenschaften angehört und seine besondere Würdigung und Einreihung an seinen richtigen Platz erfordert. Es ist die staatliche oder politische Statistik mit ihren Bestandtheilen: der Finanz-, der Militär-, Justiz-, Verwaltungsstatistik mit ihren mancherlei Unterabtheilungen, wie Zoll-, Recrutirungs-, Criminal-, Armen-, Schul-, Medicinal-, kirchlicher Statistik und so weiter. Es sind lauter Gegenstände der amtlichen, insbesondere der departementalen Statistik.

Der Staat als solcher hat zu der statistischen Methode kein Verhältniß; denn er ist, wie schon oben erwähnt worden, kein Collectiv- oder Gruppenbegriff, sondern ein in die lebendige Spitze eines obersten souveränen Willens auslaufendes Eigenwesen, ein System von Institutionen und Ordnungen, das gesellschaftliche Herrschaftsinstitut, dessen Merkmale nicht durch Massenbeobachtung, sondern aus historischen Urkunden, Gesetzen, Einrichtungen erkannt werden. Die eigentliche Beschreibung eines Staats ist sein Staatsrecht. Wollte man auch eine Darstellung der deutschen Reichsverfassung, Wehrordnung, Justizorganisation, des französischen Gemeinderechts, des russischen Mir, des englischen Parlamentarismus u. s. w. Statistik nennen, weil man es vor hundert Jahren so genannt hat, und doch den Ausdruck auch für die Untersuchungen über Sterbetafeln, Geburtsziffern, Ernteerträgnisse, Acte des Privatlebens aller Art daneben festhalten, so müßte entweder die unerträglichste Verwirrung des wissenschaftlichen und populären Sprachgebrauchs eintreten oder die alte und unfruchtbare Controverse über den Begriff der Statistik mit all ihren kläglichen Künstlichkeiten wieder erwachen.

Allein wenn auch der Staat selbst nur im Staatsrecht beschrieben wird, so erstreckt sich doch seine Thätigkeit auf eine Menge verschiedener Gebiete und zerfällt in relativ gesonderte Departements, welche eine bunte Vielheit von Verhältnissen zu ordnen haben und

es ergiebt sich daraus eine Mannigfaltigkeit seiner Functionen und ihrer Anwendungsfälle, die der statistischen Methode zugänglich sind und deren Kenntniß zum vollen Verständniß des gesammten Staatslebens nützlich und unentbehrlich ist.

Hier greifen nun aber die socialen und politischen Elemente und Gesichtspunkte aufs vielfältigste in einander. Die Zölle, die Steuern überhaupt und ihre Erträgnisse haben eine doppelte Bedeutung; sie sind charakteristisch für das Volk, seinen Handel, seinen Reichthum, seine Consumtion, aber ebenso in anderer Richtung auch für den Staat, seine Finanzen, seine Machtstellung; den Recrutirungsergebnissen entnimmt der Socialstatistiker die Gesammtstärke der männlichen Jahresklassen, den Procentsatz der Untüchtigen, der Ungeschulten; die Zahl und Art der Delicte, der Angeklagten, Verurtheilten, der Strafgefangenen ist ihm ein Beitrag zur Moralstatistik; das Armenwesen, das Schulwesen, die Aufnahme der Geisteskranken, der Unfälle, der Selbstmorde, des Postverkehrs u. s w. liefert ihm Symptome zur Kenntniß der Volkszustände, während alles das für die Staatsleitung unter ganz andere Gesichtspunkte tritt. Für diese fragt es sich immer nur: was kann und soll geschehen für die sociale Statistik, was ist das Thatsächliche und Charakteristische?

Diese und ähnliche Data der politischen Statistik, die um staatlicher Zwecke willen erhoben werden, jedoch zugleich der Gesellschafts- oder Volkskunde mittelbar Dienste leisten, können nun aber nicht zusammen zu einer besonderen Disciplin verknüpft und geordnet werden, wie die socialen Thatsachen, sondern sie bilden nur neben vielem Andern ein ergänzendes Glied einer andern und umfassenderen Wissenschaft. Es ist dies die Staatenkunde oder Staatenbeschreibung, die einst Statistik hieß, aber durch den Gang und die Macht des Sprachgebrauchs genöthigt wurde, diesen Namen wieder abzutreten. Die Staatenkunde selbst aber hat genau innerhalb der Staatswissenschaften die Stellung, welche die sociale Statistik innerhalb der Gesellschaftslehre einnimmt. Sie liefert den empirischen Stoff, aus welchem die Politik und ihre Zweige, die Finanzwissenschaft, die Verwaltungslehre, die Militär-, Justiz-, Kirchenpolitik &c., ihre Theorieen ableiten und erweisen; sie ist zugleich ein praktisches Hilfswissen für jeden, der zu einer staatlichen Wirksamkeit berufen ist, wie für jeden denkenden Staatsbürger.

Die Staatenkunde ist ein weit umfangreicherer Wissenszweig als die sociale Statistik und befaßt daher ungleichartige Bestandtheile als Hilfswissen; denn wiewohl ihr Schwerpunkt und Centrum im Staatsrecht, in der Darlegung der Verfassung und der Organisation der öffentlichen Gewalt, sowie der wichtigsten Gesetze und Ordnungen liegt, so läßt sich doch kein Staatsleben schildern und verständlich machen, ohne auch von Land und Volk zu reden, ohne geographische, ethnographische, historische und socialstatistische Momente beizuziehen, ohne andererseits die Staatsmaschine selbst auch in ihrem Betrieb durch eben jene Data der politischen Statistik aufzuzeigen.

So gehört zur Staatenkunde neben der Hauptsache, dem Staatsrecht, ein ergänzender mannigfaltiger Wissensstoff, der theilweise auch in Zählungsergebnissen besteht und durch die Mittel der statistischen Methode geliefert wird.

Hier ist nun aber noch eine Eigenthümlichkeit des populären und auch in der Wissenschaft zugelassenen Sprachgebrauchs zu beachten, ohne deren richtige Würdigung leicht wieder eine Verwirrung der Begriffsbestimmungen eintreten kann.

Es ist ja keineswegs alles Zählen und Addiren in der Welt eine statistische Thätigkeit. Wenn der Astronom eine Kometenbahn berechnet, der Geometer eine Ackerfläche mißt, der Kassier sein Geld zählt, der Geschäftsmann, der Hausvater seine Jahresbilanz zieht, so hat dies nichts mit Statistik zu thun, weil es sich nur um Constatirung einzelner Dinge und Vorgänge nach ihren Maßverhältnissen handelt. Auch wenn der Finanzminister seinen Etat vorlegt, der Kriegsminister seinen Präsenzstand exigirt, treiben sie keine Statistik. Erst

wenn solche Zahlen in Reih und Glied mit andern ihres Gleichen gestellt und daraus Schlüsse gezogen werden, tritt der Pluralbegriff, die Voraussetzung aller statistischen Methode ein. Hiernach wäre es streng genommen keine statistische Notiz zu nennen, daß das Deutsche Reich 5409 Quadratmyriameter groß ist, im Jahr 1881—82 einen Ausgabenetat von 592 Mill. Mark, eine Friedenspräsenz des Reichsheers von 427000 Mann und 81 Kriegsschiffe mit 538 Kanonen hatte u. s. w., so wenig als wir es eine statistische Notiz nennen, daß der Thurm des Münsters in Straßburg 142, der Aetna 3310 Meter hoch ist, und daß es 187 Asteroiden giebt. Denn jenes sind auch nur Ergebnisse von Zählungen einzelner bestimmter Objecte. Hier hat sich nun aber der Sprachgebrauch dahin entschieden, alles das zur politischen Statistik zu rechnen, was in der Form von Zahlenangaben ein Merkmal des Staats, der öffentlichen Zustände enthält, auch wenn es nicht durch die statistische Methode, durch vergleichende Massenbeobachtung, sondern durch einfache Zählung und Addition gewonnen wurde. Es wäre pedantisch und fruchtlos, wenn man im Namen strenger Logik gegen diesen Sprachgebrauch Einrede erheben wollte, aber man muß sich dessen bewußt bleiben, daß wir in der Staatenkunde dem Begriff der Statistik einen etwas weiteren Sinn beilegen und jedes in Zahlenangaben bestehende charakterisirende Merkmal des Staatslebens darunter mitbefassen.

Die Staatenkunde gehört wie die sociale Statistik zu den Geschichtswissenschaften, sie beschränkt sich aber auf die Gegenwart und nimmt das Historische nur so weit in sich auf, als es zum Verständniß der Gegenwart geboten ist. Ebenso wird sie sich aber auf das Staatenleben der europäischen Kulturvölker mit Einschluß von deren ehemaligen und jetzigen Kolonialgebieten zu beschränken und die Verhältnisse der uncivilisirten oder fremdartig civilisirten Völker den Geographen, Ethnographen und Anthropologen zu überlassen haben.

Sie zerfällt naturgemäß in einen allgemeinen, vergleichenden, das Ganze des europäischen Staatensystems überblickenden, und in einen speciellen, die einzelnen Staaten für sich betrachtenden Theil. Jeder dieser beiden Abschnitte zerfällt wieder in eine Land und Volk behandelnde, die wichtigsten geographischen, ethnographischen, historischen, socialen Voraussetzungen des Staatslebens constatirende Einleitung und in den die staatlichen Institutionen und Zustände schildernden Haupttheil.

Wir gelangen somit zu dem Schlußergebniß: die statistische Methode ist ein universelles Untersuchungsmittel für alle auf Beobachtung des empirisch Gegebenen gestützten Wissenszweige, soweit sich dieselben mit Gruppen- oder Pluralbegriffen zu befassen Veranlassung haben. Die Theorie dieser Methode ist ein Bestandtheil der Logik; dasjenige aber, was bisher in mannigfach wechselnden und unklaren Formen als Wissenschaft der Statistik bezeichnet worden ist, löst sich in drei gesonderte Disciplinen auf, in eine technische Statistik methodologischen Charakters, welche auf Grundlage der von der Logik gegebenen Theorie den Gebrauch der statistischen Methode auf ihren verschiedenen Anwendungsgebieten und insbesondere für die durch die Natur einer Massenbeobachtung erforderliche amtliche Statistik lehrt, sodann in zwei beschreibende Wissenschaften, einmal die sociale Statistik, welche den Gesellschaftswissenschaften angehört und auf Grund der durch die statistische Methode festgestellten Thatsachen eine Biologie der modernen Gesellschaft, ein Bild des Kulturlebens der gesitteten Völker der Gegenwart liefert, sodann die Staatenkunde, welche den früher geführten und an sich geschichtlich und etymologisch begründeten Namen der Statistik in Folge der thatsächlichen Entwicklung des Sprachgebrauchs abzulegen und im gleichen Verhältniß zu den Staatswissenschaften, wie die sociale Statistik zu den Gesellschaftswissenschaften stehend, die staatlichen Ordnungen und Zustände der Kulturvölker der Gegenwart darzustellen hat.

II.

Die Behördenorganisation der Verwaltung des Innern.

Von

Georg Meyer.

Eine vergleichende Darstellung der englischen, französischen und deutschen Behördenorganisation geben: L. v. Stein, die Verwaltungslehre, Theil I: Die vollziehende Gewalt, 2. Auflage, 3 Abtheilungen, Stuttgart 1869; L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1876; R. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, Berlin 1869; E. Meier, das Verwaltungsrecht in v. Holtzendorff's Encyclopädie der Rechtswissenschaft, Bd. I, 3. Aufl., Leipzig 1877, S. 879 ff. Einen Ueberblick über die lokale Verwaltungsorganisation in England, Schottland, Irland, den australischen Colonieen, Belgien und Holland, Frankreich, Rußland, Spanien und Deutschland enthalten die Cobden Club essays: Local government and taxation. Edited by J. W. Probyn. London, Paris and New York 1875. Vergl. darüber meine Besprechung in der kritischen Vierteljahrsschrift, Bd. XVIII, S. 78 ff. Die Literatur über die einzelnen Länder wird bei den betreffenden Abschnitten angegeben werden.

I. Einleitung.

§ 1. Behörden sind diejenigen staatlichen Organe, welche zur Ausübung eines begrenzten Kreises staatlicher Befugnisse durch ein anderes Organ des Staates berufen werden. Den Gegensatz zu den Behörden bilden diejenigen staatlichen Organe, welche ihre Befugnisse als eigenes und selbständiges Recht besitzen (Monarch, Volksvertretung). Zum Begriff der Behörde gehört nicht, daß die Befugnisse den Charakter von Herrschaftsrechten haben [1]); auch diejenigen Organe, welchen die Verwaltung staatlicher Anstalten oder Vermögensrechte übertragen ist, sind zu den Behörden zu rechnen.

Die Befugnisse der Behörden liegen theils auf dem Gebiete der Justiz, theils auf dem der Verwaltung. Man unterscheidet daher Justiz- und Verwaltungsbehörden. Die Thätigkeit der letzteren erstreckt sich auf die verschiedensten Verwaltungsgebiete: die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten, der inneren Angelegenheiten, des Heerwesens und der Finanzen. Gegenstand der nachfolgenden Darstellung ist die Behördenorganisation für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten. Die Begrenzung auf diese kann jedoch nicht streng eingehalten werden. Den für die Verwaltung der inneren Angelegenheiten bestehenden Behörden sind vielfach auch anderweite Verwaltungsgeschäfte, namentlich solche, welche auf den Gebieten der Militär- und Finanzverwaltung liegen, übertragen worden, so daß dieselben nicht bloß den Charakter von Behörden für die innere Verwaltung, sondern

---

[1]) Dies behaupten Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 293, und Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 207, weil das Wesen des Staates im Herrschen bestehe. Dagegen ist jedoch einzuwenden, daß, wenn auch das Herrschen ein wesentlicher und nothwendiger Beruf des Staates ist, die staatlichen Aufgaben sich mit der Ausübung von Herrschaftsrechten nicht erschöpfen.

den allgemeiner Verwaltungsbehörden besitzen. Außerdem hängt die Organisation der Behörden für die innere Verwaltung so eng mit der allgemeinen Behördenorganisation zusammen, daß es nothwendig erscheint, in der Darstellung auch auf diese einzugehen.

Die Behörden sind theils Central-, theils Provinzial- und Lokalbehörden, je nachdem sich ihre Thätigkeit auf den ganzen Staat oder nur auf einen Theil desselben erstreckt. Eine Behördenorganisation, in welcher der Wirkungskreis aller Behörden, auch der obersten, immer nur eine einzelne Provinz umfaßt, bezeichnet man als Provinzialsystem. Dagegen heißt Realsystem diejenige Gliederung, in welcher die Vertheilung der Geschäfte unter die höheren Stellen nach der materiellen Verschiedenheit derselben erfolgt.

Die Behörden zerfallen ferner in Staats- und Communalbehörden. Staatsbehörden sind diejenigen Behörden, deren Besetzung durch staatliche Organe erfolgt, Communalbehörden diejenigen, deren Bestellung den Communalverbänden zusteht. Zu den Communalbehörden gehören sowohl die Gemeindebehörden als die Behörden der Communalverbände höherer Ordnung.

§ 2. Die Verwaltungsgeschäfte werden theils von solchen Personen besorgt, welche aus dieser Thätigkeit ihren Lebensberuf machen, theils von solchen, welche dieselben neben andern Berufsgeschäften, die den Mittelpunkt ihres Lebens bilden, erledigen. Die Verwaltung der ersteren Art wird als bureaukratische Verwaltung, die der letzteren als Selbstverwaltung bezeichnet. Der Berufsbeamte muß eine Vorbildung für seinen Beruf nachweisen; er erhält, da er seine ganze Thätigkeit dem Staate widmet, zu einem anderweiten Vermögenserwerb daher nicht im Stande ist, seinen Lebensunterhalt vom Staate in der Form der Besoldung. Die Beamten der Selbstverwaltung bedürfen keines Nachweises besonderer Vorbildung; sie verwalten ihre Aemter in der Regel als Ehrenämter. Doch hebt die Zahlung einer Besoldung den Charakter der Selbstverwaltung nicht auf, so lange die Geschäfte nicht den Lebensberuf der betreffenden Person bilden [2]). Sowohl die Verwaltung durch Berufsbeamte als die Selbstverwaltung haben ihre eigenthümlichen Vorzüge und Mängel. Die Berufsbeamten zeichnen sich durch eine größere Kenntniß der Geschäfte und dadurch aus, daß sie über den Streit der socialen Interessen erhaben sind. Die Organe der Selbstverwaltung besitzen eine genauere Kenntniß des praktischen Lebens und eine von der Regierung unabhängigere Stellung. Die Hauptbedeutung der Selbstverwaltung besteht darin, daß sie die Staatsangehörigen zu politischer Thätigkeit erzieht und eine schrankenlose Macht der Centralgewalt verhindert. Sie bildet daher eine nothwendige Grundlage des constitutionellen Staatslebens.

Die Selbstverwaltung ist nicht identisch mit Communalverwaltung [3]). Allerdings bilden die Communalverbände das Hauptanwendungsfeld für die Selbstverwaltung. Aber es kommen doch auch Selbstverwaltungsämter als staatliche Aemter vor (englische Friedensrichter, preußische Amtsvorsteher), wie andererseits die Communalverbände zur Ausübung ihrer Verwaltungsbefugnisse sich häufig besoldeter Berufsbeamten bedienen (Landesdirectoren, Bürgermeister und besoldete Stadträthe größerer Städte).

---

[2]) Als ein begriffliches Element der Selbstverwaltung wird das Ehrenamt — allerdings zunächst mit Rücksicht auf englische Verhältnisse — von Gneist, Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England, S. 69, 882 angesehen. Vergl. dagegen: Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 96 ff.; E. Meier in v. Holtzendorff's Encyclopädie, Bd. I, S. 894 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 253 Anm. 2.

[3]) Diese Identität wird freilich von der herrschenden Lehre behauptet. Dafür: L. v. Stein, V.L. I, Abth. 2, S. 127 ff.; H. d. V., S. 36 ff.; H. Schulze, preußisches Staatsrecht, Bd. II, § 127 ff., S. 2 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 103 ff., Bd. II, S. 226; Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, S. 76 ff. Vergl. dagegen: E. Meier in v. Holtzendorff's Encyclopädie, 2. Aufl., Bd. 1, S. 853 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 253 Anm. 5.

Die Mitglieder der Behörden heißen **Beamte**. Eine Behörde kann aus einem oder mehreren Beamten bestehen. Im letzteren Falle ist sie entweder **collegialisch** oder **bureaukratisch** organisirt. Eine collegiale Organisation liegt vor, wenn die Beschlüsse vermittelst einer Abstimmung der Mitglieder, also durch Majorität gefaßt werden. Eine bureaukratische Organisation ist da vorhanden, wo die Entscheidung lediglich dem Chef zusteht, während die andern Mitglieder nur als dessen Gehülfen fungiren.

Für die Ausübung der Verwaltungsbefugnisse sind theils **Rechtssätze**, theils **Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsgründe** maßgebend. Die Verwaltung kann nun entweder so organisirt sein, daß alle bei der Erledigung von Verwaltungsgeschäften auftauchenden Fragen, einerlei ob sie Rechts- oder Billigkeits- und Zweckmäßigkeitsfragen sind, von den Verwaltungsbehörden erledigt werden oder es kann die Entscheidung der Rechtsfragen besonderen Organen, sogen. **Verwaltungsgerichten**, übertragen und für dieselben ein besonderes Verfahren eingeführt sein. In diesem Falle entsteht ein Unterschied zwischen **reinen Verwaltungssachen** und **Verwaltungsstreitsachen**.

Die Verwaltungsbehörden haben das Recht, die von ihnen ausgehenden Anordnungen und Verfügungen nöthigenfalls unter Anwendung von Zwang durchzusetzen. Zu diesem Zwecke bedürfen sie eines **Executivpersonals**, dem die Zwangsvollstreckung der Verwaltungsverfügungen obliegt.

II. Die Behördenorganisation Englands.

Von den **englischen Werken** über englisches öffentliches Recht giebt **Blackstone**, commentaries on English law, nur wenige Notizen über die Gestaltung der Verwaltungsämter in Buch I, Cap. 5, 9, 11, 12. Auch die neueren Herausgeber des Werkes sind darüber nicht hinausgekommen. Dasselbe gilt von **Homersham Cox**, the institutions of the English government, London 1863; deutsch von **Kühne** unter dem Titel: die Staatseinrichtungen Englands, Berlin 1867, Buch III, Cap. 4—9. Die staatlichen Centralverwaltungsbehörden finden eine eingehendere Behandlung bei **Todd**, on parliamentary government in England, 2 vol., London 1867 u. 1869; deutsch von **Aßmann** unter dem Titel: über die parlamentarische Regierung in England, 2 Bde., Berlin 1869 u. 1871, Bd. II, Cap. 2—5. Das in der englischen Lokalverwaltung gebräuchliche Handbuch ist **Burn**, justice of the peace and parish officer, 30th edit. by J. B. Maule, 5 vol., London 1869. Eine kritische Behandlung der Institutionen der englischen Lokalregierung enthält **J. Toulmain-Smith**, local selfgovernment and centralisation, London 1851, und the parish, London 1857. Für die historische Entwicklung der englischen Behördenorganisation im Mittelalter ist namentlich **W. Stubbs**, the constitutional history of England in its origin and development (3 vol., London 1874—78) zu nennen. — Die besten Arbeiten über englische Verwaltungsorganisation rühren von **Deutschen** her. Die erste deutsche Bearbeitung des Gegenstandes ist: **L. Freiherr v. Vincke**, Darstellung der inneren Verwaltung Großbritanniens, herausgegeben von **B. G. Niebuhr**, Berlin 1815, ein für seine Zeit ausgezeichnetes Werk, das jetzt allerdings zum Theil veraltet ist. Alle andern Arbeiten auf diesem Gebiete überragt die Bearbeitung des englischen Verwaltungsrechtes von **R. Gneist** in den beiden Werken: Das englische Verwaltungsrecht mit Einschluß des Heeres, der Gerichte und der Kirche, 2. Aufl., Berlin 1867, und Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte, 3. Aufl., Berlin 1871. Die nachfolgende kurze Uebersicht über die englische Verwaltungsorganisation beruht im Wesentlichen auf den Darstellungen dieser beiden Werke, auf welche namentlich auch für die genauere Angabe der in Frage kommenden Gesetze verwiesen werden muß. Nur einige neuere Gesetze, welche in den letzten Auflagen Gneist's noch keine Berücksichtigung gefunden haben, sind in der folgenden Darstellung citirt worden. Einzelne Bemerkungen über die englische Verwaltungsorganisation auch bei **L. Bucher**, der Parlamentarismus, wie er ist, 2. Aufl., Stuttgart 1881, S. 176 ff. Vergl. außerdem **v. Noorden**, zur Literatur und Geschichte des englischen Selfgovernment in v. **Sybel's** historischer Zeitschrift, Bd. XIII, S. 1 ff. Die Verwaltungsorganisation auf dem Gebiet der Armenpflege behandelt **K. G. Kries**, die englische Armenpflege, herausgegeben von **K. Freiherr v. Richthofen**, Berlin 1863, S. 48 ff. — Von **französischen** Arbeiten über englische Verwaltung sind zu nennen: **Charles de Franqueville**, les institutions politiques, judiciaires et administratives de l'Angleterre, 2ème édition, Paris 1864, S. 351 ff.; **Paul Leroy-Beaulieu**, l'administration locale en France et en Angleterre, Paris (ohne Jahreszahl; stammt aus dem Anfang der siebziger Jahre).

1. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 3. In der angelsächsischen Periode erschien als Inhaber der staatlichen Gewalt der König, welchem eine berathende Versammlung der angelsächsischen Großen (witenagemote) zur Seite stand. Für die lokale Verwaltung gliederte sich das Reich in Grafschaften (shires) und Hundertschaften (hundreds). Als königliche Beamte innerhalb derselben fungirten der Ealdorman (Earl) und der Shiregerefa. Ersterer war Beamter der Reichsregierung; er besaß, obwohl er sein Amt aus den Händen des Königs erhielt, doch eine verfassungsmäßig feststehende, auch dem Könige gegenüber unabhängige Gewalt. Letzterer dagegen war ursprünglich königlicher Gutsverwalter und befand sich in völliger Abhängigkeit vom Könige. Die Grafschaftsversammlungen (shirgemote) und Hundertschaftsversammlungen (hundredgemote) erledigten namentlich Rechtsstreitigkeiten. Die Hundertschaften zerfielen in Ortschaften oder Zehntschaften (tithings). Diese Gliederung war jedoch durch die großen Gutsbezirke, deren Besitzern Gerichtsbarkeit (saca et soca) zustand, vielfach durchbrochen. Durch die Ansiedlung Besitzloser auf fremdem Lande, sowie durch die Entstehung bewaffneter Gefolgschaften hatten sich bereits alle Ansätze gebildet, welche zur Entwicklung der Grundherrlichkeit und des Lehnswesens führen konnten.

§ 4. Den Lehnsstaat brachte jedoch erst die normännische Eroberung. Das englische Lehnswesen weist aber bemerkenswerthe Unterschiede vom continentalen auf. Die Besitzungen der königlichen Vasallen lagen in verschiedenen Grafschaften zerstreut, und jeder Unterthan, auch der Aftervasalle und Hintersasse, mußte dem Könige unmittelbar den Treueid leisten. Dadurch wurde die Bildung der großen Lehnsherrschaften und die Verbindung der Hoheitsrechte mit dem Lehnsbesitz verhindert. Die Regierung des Landes blieb in den Händen des Königs. Dieser führte ein streng persönliches Regiment. Er wurde in Ausübung seiner Befugnisse unterstützt durch seine Hofbeamten (justitiarius, Seneschall, Kämmerer, Kanzler, Schatzmeister u. s. w.), deren Aemter jedoch in dieser Periode noch nicht zu einer festen Gestaltung gelangten. Nur für die Finanz-, insbesondere für die Domänenverwaltung hatte sich das Schatzamt (exchequer) als stehende Behörde mit bestimmtem Personal und Geschäftsformen ausgebildet. Daneben entwickelte sich aus denjenigen Personen, welche der König zur Ausübung seiner Gerichtsbarkeit als Commissare in die Grafschaften sandte, ein richterliches Collegium am Hofe (bancum). Die Hauptbezirke der lokalen Verwaltung bleiben die Grafschaften. Das Amt des Earl verschwindet; seine Würde wird ein bloßer Titel. An die Spitze der Grafschaftsverwaltung tritt nunmehr der normännische vicecomes; für dessen Amt sich die angelsächsische Bezeichnung Shirgerefa (sheriff) erhält. Die Grafschafts- und Hundertschaftsgerichte bleiben bestehen; zum Zweck der Abhaltung der letzteren bereist der Sheriff die einzelnen Hundertschaften seiner Grafschaft (turnus vicecomitis, sheriff's turn). Dem Sheriff steht ferner die Erhebung der Abgaben zu, welche er gewöhnlich in Pacht nimmt. In den Ortschaften besteht meist grundherrliche Gerichtsbarkeit. Aus Burgen mit anschließenden Häusern entstehen die Städte (burghs, cities). Sie zeichnen sich dadurch aus, daß sie die Abgaben in Selbstpacht haben (firma burgi) und ein eigenes Gericht (court-leet) besitzen. Der court-leet fungirte gleichzeitig als Gemeindeversammlung und Gemeindegericht.

§ 5. Durch die magna charta wurde zuerst eine gesetzliche Beschränkung der Verwaltungsbefugnisse des Königs geschaffen. Im Anschluß daran entwickelte sich die parlamentarische Verfassung. Es entstand zunächst das magnum consilium der großen Barone, später das house of commons, welches die Vertreter der Communalverbände, Grafschaften und Städte, umfaßte. Damit war die rein persönliche Regierung des Königs unmöglich geworden. Es bildete sich der beständige Rath (continual oder permanent council), eine collegialisch organisirte höchste Behörde für die gesammte Landesverwaltung.

Ständige Mitglieder desselben waren der Lordkanzler als Vorstand der königlichen Kanzlei und Großsiegelbewahrer des Reiches mit seinem Gehülfen, dem master of the rolls, die Hauptmitglieder der Reichsgerichte, der Vorstand des Schatzamtes (treasurer oder chancellor of the exchequer), der Privatsiegelbewahrer des Königs (Lord privy seal), die Hauptbeamten des königlichen Hofhaltes und der Erzbischof von Canterbury; an sie schlossen sich andere vom König speciell berufene Personen an. Auch die Reichsgerichte erhielten eine festere Gestaltung; es entwickelten sich die drei coordinirten Gerichtshöfe: King's bench für Strafsachen und Ausübung der Justizhoheit, court of common pleas für Civilprocesse, court of exchequer als Finanzgerichtshof. Aus dem Personal dieser Gerichte wurden die reisenden Richter genommen, welche in den einzelnen Grafschaften unter Zuziehung einer Jury Recht sprachen. Eine ergänzende Jurisdiction in solchen Fällen, wo das strenge Recht mit der aequitas in Conflict gerieth, übte der Lordkanzler aus. Der Schwerpunkt der lokalen Verwaltung lag auch fernerhin in den Grafschaften. Hier entwickelten sich aber unter dem Einfluß der Polizeigesetzgebung des vierzehnten Jahrhunderts neue Aemter, zunächst das Amt des Coroner, sodann im Jahre 1360 das wichtige Amt der Friedensrichter, welches nunmehr das Hauptamt der Grafschaft wurde. Die Friedensrichter erhielten die Polizeigewalt und übten als Collegium unter Zuziehung einer Jury die Strafgerichtsbarkeit, concurrirend mit den reisenden Richtern der Reichsgerichte, aus. Unter den Friedensrichtern stand der Dorfschulze (constable). Gegenüber den circuit-courts der reisenden Richter und den Friedensrichtern verlor die Gerichtsbarkeit des Sheriffs an Bedeutung; es blieb ihm nur Civilgerichtsbarkeit in Streitigkeiten bis zum Werthe von 40 Schilling, im Uebrigen wurde er ein bloßer Vollstreckungsbeamter der Reichsgerichte. Auch die grundherrliche Gerichtsbarkeit, sowie die Hundertschafts- und Grafschaftsversammlungen kamen in Verfall, nur für die Parlamentswahlen und die Wahl des Coroner bewahrten letztere noch eine Bedeutung. In den Städten gerieth der court-leet ebenfalls in Verfall, die firma burgi ging in die parlamentarische Bewilligung über. Für die Ausübung der Polizei- und Strafgewalt erhielten die Städte in der Regel eine eigene Friedenscommission, die Verwaltung der übrigen städtischen Angelegenheiten gerieth in die Hände eines Stadtrathes (town-council).

§ 6. Unter den Tudors blieb der beständige Rath, jetzt in der Regel geheimer Rath (privy council) genannt, der Sitz der obersten Landesverwaltung. In ihm treten neben den früheren Beamten einzelne neue auf, insbesondere des Königs Secretär (the King's secretary), ursprünglich der Privatsecretär des Königs, welcher an die Stelle des zu einem hohen Staatsbeamten gewordenen Lord privy seal tritt und das königliche Handsiegel führt. Später erscheint er unter dem Titel Staatssecretär (principal secretary of estate) in der Stellung eines Staatsministers. Die Stuarts begannen die Geschäfte statt im geheimen Rath, in dessen collegialer Organisation und in dessen Geschäftsformen sie ein Hinderniß für ihre absolutistischen Pläne fanden, in einem aus Vertrauten des Königs bestehenden Ausschuß, dem Cabinet, zu erledigen. Auf dem Gebiete der Lokalverwaltung ist das bedeutendste Ereigniß dieser Periode die unter der Königin Elisabeth zum Abschluß gelangende Organisation des Kirchspiels (parish). Das Kirchspiel hatte im Mittelalter zunächst kirchlichen Zwecken gedient. Allmählich wurde es auch zur Erledigung staatlicher Geschäfte herangezogen. Namentlich legte man ihm seit der Reformation die Last der Armenpflege auf, da die bisherigen Organe derselben, die Klöster, aufgehoben waren. Neben der Kirchensteuer (church-rate) wurde nun noch eine besondere Armensteuer (poor-rate) erhoben, welche zur Grundlage der ganzen Communalbesteuerung geworden ist. Die Organe des Kirchspiels waren der Pfarrer (rector oder vicar), zwei Kirchenvor-

steher (church-wardens) und die Kirchspielsversammlung (vestry); jetzt kamen noch die beiden Armenaufseher (overseers of the poor) dazu. Dem Kirchspiel wurden später noch andere Lasten, insbesondere die Wegelast auferlegt und dafür das Amt des Wegeaufsehers (surveyor of the highways) geschaffen. In den Grafschaften nahm das Amt der Friedensrichter stetig an Bedeutung zu. Die Friedensrichter wurden die obere Instanz der Kirchspielsverwaltung, ihnen stand namentlich die Ernennung der Armenaufseher und Wegeaufseher zu. Sie erhielten ferner eine summarische Jurisdiction in kleineren Straffällen, welche sie ohne Zuziehung einer Jury ausübten, und die Voruntersuchung in allen Straffällen. Die Organisation der Grafschaftsmiliz führte zu der Errichtung des Amtes eines Oberbefehlshabers derselben, des Lord-lieutenant, welches in der Regel mit dem Amte des Vorsitzenden der Friedensrichter (custos rotulorum) verbunden wurde. Die Städte erhielten sich als besondere Bezirke für die Zwecke der Rechtspflege und Polizeiverwaltung; das Armenwesen und der Wegebau war auch hier Sache der Kirchspiele, so daß sich innerhalb der städtischen Bezirke Stadt- und Kirchspielsverfassung durchkreuzten.

§ 7. In der Periode, welche von der Thronbesteigung Wilhelms von Oranien bis zur ersten Reformbill reicht, ging die Leitung der oberen Regierungsgeschäfte vollständig auf das Cabinet über, neben welchem der geheime Rath nur noch eine formale Bedeutung bewahrte. Das Cabinet bildete sich aber aus einem Organ des königlichen Willens thatsächlich zu einem Ausschuß der Parlamentshäuser um, aus den Führern derjenigen Partei bestehend, die im Unterhause die Majorität besitzt (parlamentarische Regierung). Das Amt des Schatzmeisters wurde in eine Commission aufgelöst; der sogenannte erste Lord des Schatzes (first Lord of the treasury) trat als Premierminister an die Spitze des Cabinets. Die Functionen des Staatssecretärs vertheilten sich unter verschiedene Beamte, so daß an Stelle des einen mehrere Staatssecretäre traten. Die Lokalverwaltung blieb im Wesentlichen dieselbe; sie beruhte auf Grafschaften und Kirchspielen. Innerhalb derselben hatte sich diejenige Einrichtung der Verwaltung entwickelt, welche die Engländer als Selfgovernment zu bezeichnen pflegen. Die besitzenden Klassen verwalteten die Grafschafts- und Kirchspielsämter als Ehrenämter, die höheren Stände die Grafschafts-, die mittleren Klassen die Kirchspielsämter. Im Parlamente waren ebenfalls ausschließlich die höheren Stände vertreten. Dadurch war eine Harmonie im ganzen Staatsleben hergestellt; die Verfassung hatte einen streng aristokratischen Charakter. Die herrschende Aristokratie aber, so glänzende Resultate sie auf gewissen Gebieten des Staatslebens aufzuweisen vermochte, hatte doch ihre Pflichten gegenüber der ärmeren Bevölkerung, insbesondere gegenüber den arbeitenden Klassen, stark vernachlässigt. Dies gab zu einer Reformbewegung Veranlassung.

Durch die Reformbill vom Jahre 1832 wurden die Wahlrechte zum Parlament nicht unerheblich erweitert. An dieselbe schloß sich eine sociale Reformgesetzgebung an, welche sich namentlich auf dem Gebiete des Armenwesens, Wegewesens, Gesundheitswesens und Schulwesens bewegte. Die neuen Einrichtungen, welche hier geschaffen wurden, waren in erster Linie für die industriellen Klassen bestimmt. Es stellte sich aber die Unmöglichkeit heraus, diese zu einer eigenen Thätigkeit für die genannten Zwecke heranzuziehen. Die höheren Klassen wollten, die niederen konnten eine solche nicht übernehmen. Man fing daher an, das Wesen der Selbstverwaltung nur in Wahlbefugnissen zu suchen. In den für die gedachten Verwaltungsgegenstände gebildeten, meist aus mehreren Kirchspielen bestehenden Verbänden wurden gewählte Körperschaften, sogenannte boards (Räthe) bestellt, welche beschließende, vermögensverwaltende und steuerbewilligende Functionen besitzen. Die eigentliche Arbeit legte man dagegen in die Hände besoldeter Beamten. Da letztere einer Controle bedurften, die boards sich aber als unfähig bewiesen, eine solche

auszuüben, so entwickelte sich ein System controlirender Staatsbeamten und oberaufsehender Controlbehörden.

2. Die Centralverwaltung.

§ 8. Der englischen Centralverwaltung fehlt durchaus die systematische Gliederung, welche das Ministerialsystem des Continents aufweist. Die einzelnen Behörden sind zu verschiedenen Zeiten entstanden und haben sich im Ansatz an unmittelbare praktische Bedürfnisse entwickelt. Der gesetzliche Sitz der Staatsregierung ist noch immer der geheime Rath, der aus etwa 200 Personen besteht, zu dessen Sitzungen aber nur die speciell geladenen Mitglieder erscheinen. Materiell liegt die Entscheidung aller Angelegenheiten im Cabinet, welches sich aus den leitenden Staatsmännern der herrschenden Parlamentspartei zusammensetzt. Die Zahl der Cabinetsmitglieder ist keine fest geschlossene, sondern richtet sich nach Bedürfniß. Regelmäßig sind im Cabinet die Chefs der bedeutenderen Verwaltungsdepartements, der erste Lord des Schatzes, der Schatzkanzler, der Lordkanzler, der erste Lord der Admiralität und die Staatssecretäre vertreten, daneben einige Minister ohne Portefeuille, wie der Lord President of the privy council und der Lord Privy Seal, und hervorragende Parlamentsmitglieder, welche an der Spitze von Aemtern zweiten Ranges stehen. Im Cabinet werden alle Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung berathen. Die Beschlüsse desselben bedürfen zum Theil der formellen Bestätigung durch den geheimen Rath.

Im Anschluß an den geheimen Rath haben sich einzelne Behörden entwickelt, welche formell als Ausschüsse desselben erscheinen, materiell aber den Charakter selbständiger Verwaltungsdepartements besitzen. Die bedeutendsten dieser Abtheilungen sind die Justizabtheilung (judicial committee of the privy council) und die Unterrichtsabtheilung (committee of the privy council for education), an deren Spitze ein Vicepräsident steht, welcher der thatsächlich functionirende Beamte ist.

Die bedeutendste und einflußreichste Behörde ist das Schatzamt oder Finanzministerium (treasury). Das Amt des Lordschatzmeisters ist im achtzehnten Jahrhundert in eine Commission aufgelöst worden, welche sich aus folgenden Personen zusammensetzt: 1) dem ersten Lord des Schatzes (first Lord of the treasury). Er gehört dem Schatzamt nur nominell an und nimmt, sofern er nicht gleichzeitig das Amt des Schatzkanzlers bekleidet, an den Sitzungen desselben nicht Theil, sondern steht als Premierminister an der Spitze des Cabinets und vermittelt den Verkehr zwischen diesem und der Krone; 2) dem Schatzkanzler (chancellor of the exchequer). Er ist der eigentliche Finanzminister und hat namentlich die Aufgabe, die finanziellen Maßregeln der Regierung gegenüber dem Parlamente zu vertreten; 3) einigen junior Lords, in der Regel 3, welche den Schatzkanzler bei der Verwaltung und im Parlamente zu unterstützen haben. Die regelmäßigen Geschäfte der Finanzverwaltung werden von drei Untersecretären, zwei parlamentarischen und einem permanenten, besorgt. Zu diesem Zweck zerfällt das Schatzamt in drei Departements: 1) das Departement der Staatseinnahmen unter einem parlamentarischen Untersecretär. Ihm sind die stehenden Behörden für die Zölle und die inländischen Steuern, die Post und die Münze untergeordnet; 2) das Departement der Staatsausgaben, dem eine weitgehende Controle über alle Verwaltungszweige zusteht, unter einem permanenten Untersecretär; 3) das Departement für Anstellungswesen unter einem parlamentarischen Untersecretär (patronage-secretary).

Der Lordkanzler fungirt gleichzeitig als Vorsitzender des Oberhauses, als Justizminister für die Civiljustiz und als richterlicher Beamter. In letzterer Eigenschaft stand er früher an der Spitze des einen Zweiges der Justiz, der sogen. Kanzlei- oder Billigkeitsgerichtsbarkeit (chancery- oder equity-jurisdiction). Nachdem durch ein Gesetz aus dem Jahre 1873 die früheren Gerichte des common law mit den Billigkeitsgerichten in zwei Gerichte, das Obergericht (high court) und das Appellationsgericht (court of appeal) verschmolzen sind, ist dem Lordkanzler nur noch der Vorsitz in der Kanzleiabtheilung (chancery-division) des Obergerichtes und in dem Appellationsgerichte geblieben.

Die Theilung des Staatssecretariats in verschiedene Zweige hat zu der Entstehung von fünf Staatssecretären für die Departements des Innern, d. h. Polizei und Strafjustiz, des Auswärtigen, des Krieges, der Colonieen und Indiens Veranlassung gegeben. Die frühere Einheitlichkeit des Amtes äußert jedoch noch insofern ihre Nachwirkungen, als die Staatssecretäre in gewissen Beziehungen als eine Person angesehen werden und einzelne Geschäfte gemeinsam erledigen. Von den Staatssecretären soll stets einer in der Hauptstadt und einer bei

dem Könige, bez. der Königin sein. Als Unterdepartement des Staatssecretariats des Innern besteht das Staatssecretariat für Irland.

Die Verwaltung der Marineangelegenheiten liegt in den Händen des Admiralitätscollegiums (Lords of the admiralty), einer Behörde, welche aus der Auflösung des Amtes des Großadmirals (Lord high admiral) in eine Commission hervorgegangen ist. An der Spitze derselben steht der erste Lord der Admiralität (first Lord of the admiralty), neben und unter welchem mehrere junior Lords fungiren.

Unter dem Namen parliamentary boards werden verschiedene Behörden zusammengefaßt, welche im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts durch Parlamentsbeschlüsse und Parlamentsacten geschaffen worden sind. Die bedeutendsten derselben sind das Handelsamt (board of trade) und die Communalaufsichtsbehörde (local government board). Das Handelsamt war ursprünglich eine Abtheilung des geheimen Rathes, hat sich aber später von demselben losgelöst und zu einer selbständigen Behörde ausgebildet. Das local government board ist aus dem Bedürfniß staatlicher Aufsicht über die Communalverwaltung neueren Systems hervorgegangen. Die modernen Communaleinrichtungen hatten zuerst auf dem Gebiete des Armenwesens ihre Verwirklichung gefunden. Zur Aufsicht über die gesammte communale Armenverwaltung war eine Staatsbehörde, das Armenamt (poor law board), eingesetzt worden. Für die staatliche Aufsicht auf dem Gebiete des Gesundheitswesens, auf welchem bald darauf ähnliche Einrichtungen wie auf dem des Armenwesens geschaffen wurden, bestand ursprünglich ein Centralgesundheitsamt (general board of health). Später wurde dasselbe aufgehoben und die Aufsichtsbefugnisse dem Staatssecretär des Innern und dem geheimen Rathe übertragen. An Stelle aller dieser Organe ist seit dem Jahre 1871 das local government board getreten, an dessen Spitze ein Präsident steht, dem aber außer diesem noch mehrere andere höhere Staatsbeamte angehören. Es hat den Charakter einer Aufsichtsbehörde über die Communal-, namentlich über die Gesundheits- und Armenverwaltung.

§ 9. Die Centralbehörden sind auch in England meist bureaukratisch organisirt. Die Entscheidung liegt beim Chef, die collegialische Verhandlung ist eine bloße Formalität. Die Beamten haben durchweg den Charakter besoldeter Berufsbeamten. Die leitenden Stellen, d. h. die der Behördenchefs und ihrer Vertreter (Unterstaatssecretäre), befinden sich theils in den Händen politischer Beamten, d. h. solcher, welche mit dem Cabinet zu wechseln pflegen, theils in denen permanenter Beamten (staff officers). Letztere werden durch den politischen Chef angestellt. Die niederen Beamten des permanenten Dienstes, die sogen. clerks, d. h. die Räthe und Hülfsarbeiter der höheren Behörden, werden von dem politischen Chef oder vom Schatzamt mit Rücksicht auf die Patronage der Parteiführer und Parlamentsmitglieder ernannt. Die seit 1855 eingeführten Concurrenzprüfungen haben keine Bedeutung. Alle Beamte des permanenten Dienstes können vom Chef jederzeit entlassen werden, wenn auch von dieser Befugniß thatsächlich nur sehr selten Gebrauch gemacht wird.

3. Die Grafschaftsverwaltung.

§ 10. Das ältere System der englischen Lokalverwaltung charakterisirt sich dadurch, daß die Ausübung der staatlichen Hoheitsrechte durch Angehörige der besitzenden Klassen erfolgt, welche die ihnen übertragenen Aemter als Ehrenämter verwalten.

Die Hauptbezirke für diese Verwaltung sind die Grafschaften. Sie haben nicht den Charakter von Communalverbänden, sondern von staatlichen Verwaltungsbezirken für Polizei, Strafgerichtsbarkeit, Miliz und Steuerwesen. Die alte Eintheilung in Hundertschaften hat sich bis in die neuere Zeit erhalten. Es ist jedoch in diesem Jahrhundert eine neue Abgrenzung der Hundertschaften eingetreten und die jetzt wesentlich für Zwecke der Polizeiverwaltung bestimmten Bezirke führen den Namen division.

Die Beamten der Grafschaft sind:

1) Der Sheriff. Er gilt zwar noch immer als der erste Beamte der Grafschaft, hat aber seine frühere Bedeutung fast völlig verloren. Seine Geschäfte beschränken sich auf die Leitung der Parlamentswahlen, Vornahme von Ladungen und Executionen im Civilproceß. Diese Geschäfte werden größtentheils von einem Untersheriff, der in der Regel ein Anwalt ist, besorgt.

2) Der Coroner, welcher bei ungewöhnlichen Todesfällen und bei Todesfällen im Gefängniß unter Zuziehung einer Jury die Todtenschau abzuhalten hat (coroner's inquest).

3) Die Friedensrichter (justices of peace). Sie sind die Hauptbeamten der Grafschaft, und haben namentlich die Polizei und Strafgerichtsbarkeit auszuüben. Ihre Zahl beläuft sich in der einzelnen Grafschaft oft auf mehrere Hundert; doch übt nur ein kleiner Theil der Friedensrichter die Functionen wirklich aus. Diese werden den bloßen Titularfriedensrichtern als active Friedensrichter (acting magistrates) gegenübergestellt. Der Amtsbereich jedes Friedensrichters umfaßt regelmäßig die ganze Grafschaft, nur ausnahmsweise Unterbezirke derselben. Innerhalb eines solchen Amtsbezirkes besitzen alle Friedensrichter concurrirende Gewalt. Die Friedensrichter erledigen ihre Geschäfte zum Theil einzeln, zum Theil zu zweien in sogen. petty sessions, zum Theil in special sessions, d. h. Sitzungen, zu welchen alle Friedensrichter einer division geladen werden müssen. Die Vertheilung der Geschäfte unter diese Organe beruht auf einer schwer zu übersehenden Reihe von Einzelbestimmungen. Die einzelnen Friedensrichter und die petty sessions haben ein umfangreiches Polizeidecernat, eine Strafgerichtsbarkeit bei geringeren Vergehen und die Voruntersuchung bei schwereren Verbrechen, welche zur Aburtheilung vor die Assisen oder Quartalsitzungen gehören. Den special sessions steht die Ernennung und Bestätigung verschiedener Communalbeamten, sowie die Ertheilung gewisser Gewerbeconcessionen zu. Die Gesammtheit der Friedensrichter vereinigt sich jährlich zu vier General- oder Quartalsitzungen (general quarter sessions). In ihnen werden mittlere Straffälle unter Zuziehung einer Jury abgeurtheilt; sie fungiren als Beschwerde- und Appellationsinstanz für die Entscheidungen der einzelnen Friedensrichter und der kleinen Bezirkssitzungen, erledigen gewisse Geschäfte der Grafschaftspolizeiverwaltung und schreiben die Grafschaftssteuer aus. Als Leiter der friedensrichterlichen Geschäfte fungirt der custos rotulorum.

4) Der Lord-Lieutenant, der Oberbefehlshaber der Grafschaftsmiliz. Sein Amt ist meist mit dem des custos rotulorum verbunden.

§ 11. Alle diese Personen haben den Charakter staatlicher Beamten. Sie erlangen ihre Aemter durch Ernennung Seitens der Krone. Nur der Coroner wird von der Grafschaftsversammlung gewählt. Die betreffenden Beamten sind jedoch keine besoldeten Berufsbeamten, sondern Großgrundbesitzer und andere angesehene Personen der Grafschaft, welche ihr Amt als Ehrenamt bekleiden. Für das Friedensrichteramt ist ein Census vorgeschrieben, zu Friedensrichtern können nur solche Personen ernannt werden, welche entweder aus Grundbesitz ein jährliches Einkommen von 100 £ beziehen oder ein Haus bewohnen, welches mit 100 £ jährlichem Miethswerth zur Wohnungssteuer eingeschätzt ist[4]). In Städten und stark bevölkerten Fabrikdistricten sind in Folge der Abneigung der besitzenden industriellen Klassen gegen Uebernahme von Ehrenämtern im Laufe des gegenwärtigen Jahrhunderts vielfach besoldete Friedensrichter (stipendiary magistrates) angestellt, und es ist dadurch das altenglische System der Gerichts- und Polizeiverwaltung in einer wesentlichen Beziehung durchbrochen worden.

Eine Trennung von Justiz und Verwaltung besteht in diesem älteren Systeme des Selfgovernment überhaupt nicht. Die Friedensrichter vereinigen in ihren Händen polizeiliche Functionen und Strafjustiz. Ebensowenig existirt eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Entscheidung der bei der Erledigung der Verwaltungssachen auftretenden Rechtsfragen ist mit dem Verwaltungsdecernat untrennbar verbunden. Die Entscheidung erster Instanz steht meist den einzelnen Friedensrichtern oder den kleinen Bezirkssitzungen zu; die Berufung geht von diesen an die Quartalsitzungen. Von der zeitigen

---

[4]) Letztere Bestimmung beruht auf stat. 38 u. 39 Vict. c. 54.

Ministerialverwaltung sind die Friedensrichter völlig unabhängig, die Centralbehörden besitzen auf diesem Gebiete der Verwaltung weder Aufsichtsbefugnisse noch Regulativgewalten. Die Controle über die Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften liegt in den Händen der Reichsgerichte, jetzt des Obergerichtes (high court). Die Rechtscontrole wird aber nicht in den gewöhnlichen Formen des Civilprocesses, sondern durch außerordentliche Verfügungen, sogen. writs, ausgeübt. Die bedeutendsten dieser writs sind das writ of Mandamus, durch welches ein Beamter angehalten wird, eine Amtshandlung vorzunehmen, und das writ of Certoriari, durch welches eine Sache von den unteren Behörden abberufen und zur Entscheidung der Rechtsgültigkeit an das Obergericht gezogen wird. An die Stelle des Certoriari ist jedoch in neuerer Zeit vielfach die Einholung der Rechtsentscheidung des Obergerichtes auf Grund einer Acteneinsendung (special case) getreten, welche entweder auf Grund eines Beschlusses der Quartalsitzungen oder kraft einer Vereinbarung der Parteien mit Genehmigung eines Reichsrichters oder auf Antrag einer Partei mit Genehmigung der Quartalsitzungen erfolgt. Uebrigens hat die Gesetzgebung schon seit dem achtzehnten Jahrhundert das Anwendungsgebiet des Certoriari außerordentlich eingeschränkt, und die Ausschließung desselben ist in den Verwaltungsgesetzen des neunzehnten Jahrhunderts fast zur Regel geworden.

4. Die Kirchspielsverwaltung.

§ 12. Das Kirchspiel war seit den Zeiten der Königin Elisabeth das Organ der Armenpflege geworden. An diese Verwaltungsfunction hatten sich andere, namentlich die Sorge für den Wegebau angesetzt. So nahm das Kirchspiel, welches mehrere Orte und Gutsbezirke zu einer Einheit zusammenfaßte, in dem englischen Staatsorganismus eine ähnliche Stellung ein, wie sie die Ortsgemeinde in der continentalen Verfassung besitzt.

Als Organe der Kirchspiele fungirten der Pfarrer (rector oder vicar) und die beiden gewählten Kirchenvorsteher (church-wardens) für die kirchlichen Angelegenheiten, die beiden von den Friedensrichtern ernannten Armenaufseher (overseers of the poor) für die Armenverwaltung und der ebenfalls ernannte Wegeaufseher (surveyor of the highways) für den Wegebau. Die Kirchspiels-Gemeindeversammlung (vestry) setzte sich aus allen steuerzahlenden Einwohnern des Kirchspiels zusammen; doch trat im Laufe der Zeit an die Stelle der Gemeindeversammlung (open vestry) vielfach ein Gemeindeausschuß (select vestry). Die vestry hatte die für kirchliche Zwecke bestimmte Kirchensteuer (church-rate) zu bewilligen, während die weit bedeutendere Armen- und Wegesteuer von den Armen- und Wegeaufsehern unter Aufsicht der Friedensrichter ausgeschrieben wurde. In den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts sind durch mehrere Parlamentsacten Versuche zur Herstellung einer Repräsentation der Steuerzahler in den Kirchspielen gemacht worden, sie haben jedoch, da die Einrichtungen in vielen Kirchspielen nicht eingeführt sind, nur geringen Erfolg gehabt. Dagegen hat die Gemeindegesetzgebung aus der Zeit nach der Reformbill das Kirchspiel allmählich seiner Functionen entkleidet und auf den Gebieten der Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung neue Verbände, sogen. Verwaltungsgemeinden, geschaffen. Seit dieser Zeit ist das Kirchspiel zu einer Unterabtheilung für die Armen- und Wegeverwaltung herabgesunken.

5. Die Verwaltung des Armen-, Gesundheits-, Wege- und Schulwesens.

§ 13. Auf den Gebieten der Armenpflege, Gesundheitspolizei, des Wegebaues und des Schulwesens hat sich die neuere Form der englischen Verwaltung entwickelt. Die charakteristischen Eigenthümlichkeiten derselben sind folgende. Für specielle Verwaltungszwecke werden besondere Communalverbände, sogen. Verwaltungsgemeinden, gebildet.

In diesen Verbänden bestehen gewählte Körperschaften, Räthe (boards), welche den Mittelpunkt der Verwaltung bilden und über alle wichtigeren Verwaltungsangelegenheiten Beschluß zu fassen haben. Dagegen liegt die Ausführung der Verwaltungsmaßregeln, überhaupt der eigentliche Schwerpunkt der Verwaltung in den Händen besoldeter Beamten. Letztere werden von den Räthen erwählt, besitzen also den Charakter von Communalbeamten. In dieser Organisation hat sich eine weitgehende staatliche Controle über die Communalverbände entwickelt, welche in den Verordnungs- und Aufsichtsbefugnissen der Centralbehörden, insbesondere des local government board ihren Ausdruck findet und neben welcher die durch Friedensrichter und Reichsgerichte ausgeübten Rechtscontrolen fast alle Bedeutung verloren haben. Die Herstellung der neueren Einrichtungen ist aber nicht nach einem einheitlichen, von vornherein feststehenden Plane in Angriff genommen; sie sind nach einander und stets nur mit Rücksicht auf die unmittelbarsten praktischen Bedürfnisse geschaffen worden. Deshalb fehlt es auf diesen Verwaltungsgebieten an jeder einheitlichen und systematischen Gliederung; es besteht ein wirres Durcheinander von Competenzen und Bezirken.

§ 14. Die neuere Verwaltungsorganisation nimmt ihren Ausgangspunkt auf dem Gebiete der Armenverwaltung. Das Armengesetz von 1834 ordnete die Bildung von besonderen Armenverbänden (poor law unions), welche mehrere Kirchspiele umfassen sollten, durch Verfügungen des Centralarmenamtes (poor law board) an. Innerhalb dieser Verbände sind die Kirchspiele als Unterabtheilungen bestehen geblieben, welchen die Unterhaltung ihrer Armen obliegt und welche zu den gemeinsamen Kosten des Armenverbandes (Bau und Unterhaltung der Arbeitshäuser, Besoldung der Beamten u. s. w.) nach Verhältniß ihrer Bevölkerung beitragen. In jedem Armenverbande fungirt ein Armenrath (board of guardians), der sich aus den activen Friedensrichtern des Bezirkes und einer Reihe von Personen zusammensetzt, welche von den nach sechs Steuerklassen abgestuften Steuerzahlern gewählt werden. Ihm steht die Beschlußfassung in allen wesentlichen Angelegenheiten, besonders über den Neubau von Arbeitshäusern, über die Aufnahme in dieselben, über die Gewährung von Armenunterstützungen, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten des Armenverbandes zu. Die Ausführung seiner Beschlüsse geschieht aber durch diese besoldeten Beamten, welche auch auf die Beschlußfassungen naturgemäß von wesentlichem Einfluß sind und bei denen der Schwerpunkt der Armenverwaltung liegt. Die Armenaufseher der Kirchspiele sind auf die Ausschreibung und Erhebung der Armensteuer beschränkt; auch ihr Amt ist in den bevölkerten Kirchspielen aus einem Ehrenamte vielfach zu einem besoldeten Berufsamte geworden. Als das Centralorgan der Armenverwaltung erscheint das local government board. Ihm stehen ausgedehnte Regulativgewalten zu und es übt die Controle über die Armenverbände durch reisende Aufsichtsbeamte (inspectors) und Rechnungsrevisoren (district-auditors) aus.

An die Verwaltung des Armenwesens schließt sich die des Gesundheitswesens und der Baupolizei an. Seit dem Jahre 1847 hat eine umfassende Gesetzgebung sich die Sorge für Bau, Trockenlegung und Reinlichhaltung von Straßen und Häusern, sowie für Beschaffung von Wasser und die Ueberwachung des Verkehrs mit Lebensmitteln zum Ziel gesetzt und für diese Zwecke besondere Organisationen geschaffen. Auch hierfür bestehen gewählte Körperschaften: in den incorporirten Städten der Stadtrath (town-council), in andern Ortschaften, in welchen die betreffenden Einrichtungen durch Lokalacten oder Beschlüsse der Steuerzahler eingeführt sind, besondere lokale Gesundheitsräthe (board of improvement commissioners, local boards of health). In denjenigen zu einem Armenverbande gehörigen Ortschaften, in welchen solche besondere Organe nicht vorhanden sind, soll der Armenrath die Befugnisse ausüben[5]).

[5]) Diese Bestimmung beruht auf den Vorschriften der public health act von 1872 (35 u. 36 Vict. c. 79).

Die erwähnten Körperschaften beschließen über die im Interesse der Gesundheits- und Baupolizei erforderlichen Einrichtungen und stellen besoldete Beamte an, welchen die Ausführung ihrer Anordnungen obliegt. Die staatliche Aufsicht übt das local government board theils selbst, theils durch von ihm bestellte Inspectoren aus.

Auch für die Wegeverwaltung sind besondere aus mehreren Kirchspielen bestehende Wegeverbände (districts) gebildet worden. Innerhalb derselben bestehen ebenfalls Räthe (district-boards), welche sich aus den activen Friedensrichtern des Bezirkes und gewählten Vertretern der einzelnen Kirchspiele (way-wardens) zusammensetzen. Sie beschließen über die Vornahme der Arbeiten und stellen zur Ausführung derselben einen besoldeten Wegeaufseher (district-surveyor), sowie andere besoldete Beamte an. Das Amt des Kirchspielswegeaufsehers ist damit verschwunden; seine Functionen sind theils auf den district-surveyor, theils auf die way-wardens übergegangen. Eine administrative Aufsicht der Centralbehörden hat sich auf diesem Gebiete noch nicht ausgebildet, vielmehr ist im Wesentlichen die friedensrichterliche Controle bestehen geblieben.

Aehnliche Einrichtungen hat die Gesetzgebung des letzten Jahrzehntes endlich auf dem Gebiete des Schulwesens geschaffen [6]). Die einzelnen Kirchspiele, die Städte und die Metropolis sollen besondere Schuldistricte bilden, die Unterrichtsabtheilung des geheimen Rathes hat jedoch das Recht, mehrere Kirchspiele und Städte zu einem Schuldistrict zusammenzulegen. Diesen Schuldistricten liegt die Sorge für das Elementarschulwesen ob. Das Organ der Schulverwaltung ist der gewählte Schulrath (school-board). Ihm steht die Beschlußfassung über alle wichtigeren Angelegenheiten der Schulverwaltung, insbesondere das Recht, das Schulgeld für einzelne Kinder zu erlassen oder auch mit Genehmigung der Unterrichtsabtheilung des geheimen Rathes für eine ganze Schule aufzuheben, sowie die Anstellung der besoldeten Beamten und Lehrer zu. Die Aufsicht führt die Unterrichtsabtheilung des geheimen Rathes durch Inspectoren.

6. Die Stadtverwaltung.

§ 15. Die Städte (boroughs) sind in England keine vollständigen Communalwesen, welche alle Functionen örtlicher Verwaltung in sich vereinigen, sondern nur besondere Bezirke für einzelne Gegenstände der Verwaltung. In älterer Zeit hatten die Städte nur eine eigene Gerichts-, Polizei- und Finanzverwaltung, während Armenverwaltung und Wegebau von den einzelnen Kirchspielen besorgt wurden. In diesem Jahrhundert sind auch die Angelegenheiten der Gesundheits- und Baupolizei auf die Städte übergegangen und nach der neueren Gesetzgebung bilden sie die Districte der Schulverwaltung.

Die Verfassung der Städte beruhte bis in das gegenwärtige Jahrhundert hinein auf besonderen Incorporationscharten, welche die einzelnen Städte erhalten hatten. Die incorporirten Städte wurden als municipal boroughs bezeichnet. Für sie ist im Jahre 1835 eine allgemeine Städteordnung (the municipal corporation act) erlassen worden.

Nach diesem Gesetze bestehen in den Städten folgende Organe, deren Thätigkeit sich namentlich auf dem Gebiete der städtischen Vermögensverwaltung bewegt: 1) der Stadtrath (common council, town-council), welcher von den Bürgern auf drei Jahre gewählt wird und die entscheidende Autorität für Acte der städtischen Vermögensverwaltung ist; 2) die Rathsherren (aldermen), die aber kein regierendes Magistratscollegium, sondern ein Ausschuß des Stadtrathes sind, welcher von diesem aus seiner Mitte und andern Wählbaren auf sechs Jahre gewählt wird; 3) der Bürgermeister (mayor), Vorsitzender des Stadtrathes und Chef der städtischen Verwaltung, von Stadtrath und Rathsherren auf ein Jahr

[6]) The elementary education acts 1870, 1873, 1874, 1876 (33 u. 34 Vict. c. 75; 36 u. 37 Vict. c. 86; 37 u. 38 Vict c. 90; 39 u. 40 Vict. c. 79).

aus ihrer Mitte gewählt. — Neben diesen Organen kommen noch einige andere gewählte Repräsentanten der Bürgerschaft vor: die sogen. assessors, welche den Bürgermeister bei Leitung der Wahlen und Entscheidung der Reclamationen über Wahllisten unterstützen, und die auditors, denen die Prüfung der städtischen Rechnungen obliegt. Endlich ist eine Reihe besoldeter Beamten, namentlich der Stadtschreiber (town-clerk) und die Schatzmeister (treasurer) vorhanden.

Die Städte haben Polizeigewalt, Strafgerichtsbarkeit und Voruntersuchung in dem Umfange, wie sie die einzelnen Friedensrichter und die kleinen Bezirkssitzungen besitzen. Der im Amte befindliche Mayor und der Mayor des vorigen Amtsjahres sind ex officio Friedensrichter der Stadt; den meisten Städten ist aber eine besondere Friedenscommission verliehen, d. h. neben dem Mayor und seinem Amtsvorgänger werden noch andere städtische Bürger zu Friedensrichtern ernannt. Nach dem Muster der Hauptstadt ist man in vielen Städten zu dem System besoldeter Friedensrichter übergegangen. Besitzt die Stadt eigene Quartalsitzungen, d. h. mittlere Strafgerichtsbarkeit, so wird ein besoldeter Stadtrichter (recorder) und ein städtischer Coroner angestellt.

Abweichungen von dieser Verfassung bestehen in der City of London, deren Organisation eine Verbindung von Gilden- und Stadtverfassung darstellt. Die City besteht aus 91 Gewerbe- und Handelsgilden (companies). Das Bürgerrecht wird durch Aufnahme in eine dieser Gilden erworben. Die meisten Gilden haben einen Gildenausschuß (livery), die Aufnahme in diesen erfolgt gegen Zahlung des Eintrittsgeldes in der Regel ohne Schwierigkeit. Einige Functionen werden von sämmtlichen Bürgern (freemen) ausgeübt, namentlich die Wahl der councillors und aldermen, andere von denjenigen Personen, welche die Eigenschaft eines Bürgers (freeman) und des Mitgliedes eines Gildenausschusses (liveryman) in sich vereinigen. Sie bilden den sogenannten court of common hall, welcher jährlich zwei Candidaten zum Amt des Lord Major präsentirt, aus denen die aldermen einen wählen, und welchem die Ernennung einiger anderweiten Beamten zusteht.

Die staatlichen Aufsichtsrechte über die städtische Vermögensverwaltung beschränken sich auf die Genehmigung der Veräußerungen und Verpfändungen von Grundeigenthum, welche dem Schatzamt zusteht. Die Aufrechterhaltung der für diese Vermögensverwaltung bestehenden gesetzlichen Vorschriften liegt den Friedensrichtern und Reichsgerichten ob. Die friedensrichterliche Thätigkeit in Polizei- und Strafsachen unterliegt in den Städten denselben Rechtscontrolen, welche für die friedensrichterliche Verwaltung der Grafschaften bestehen.

Auf dem Gebiete der Gesundheitsverwaltung und Baupolizei stehen dem Stadtrath diejenigen Befugnisse zu, welche sonst der lokale Gesundheitsrath besitzt. Für die Verwaltung des städtischen Schulwesens wird dagegen ein besonderer städtischer Schulrath gewählt. In Bezug auf diese beiden Verwaltungsangelegenheiten unterliegen die Städte natürlich den gewöhnlichen Aufsichts- und Regulativgewalten der Centralbehörden. Dagegen bildet das Armenwesen keinen Gegenstand der städtischen Verwaltung, sondern wird unabhängig von dieser durch Armenverbände und Kirchspiele ausgeübt. Doch ist die Neigung der Städte, sich zu vollständigen Communalwesen zu entwickeln, unverkennbar.

§ 16. Die sogen. Metropolis, d. h. die Stadt London, ist kein städtisches Gemeinwesen im continentalen Sinne, sondern setzt sich aus einer Reihe von Städten und Kirchspielen zusammen, welche den Grafschaften Middlesex, Surrey und Kent angehören. Die Gesetzgebung des gegenwärtigen Jahrhunderts hat jedoch für die Hauptstadt eine Reihe gemeinsamer Einrichtungen geschaffen. Zunächst ist ein Umkreis von sieben englischen Meilen um Charing Croß, der aber später Erweiterungen erfahren hat, zu einem eigenen hauptstädtischen Polizeibezirk formirt worden. In diesem Bezirke ist zuerst eine besoldete, militärisch organisirte Polizeimannschaft eingerichtet. Die Leitung derselben steht einer besonderen hauptstädtischen Polizeibehörde (metropolitan police-office) zu, welche ursprünglich aus zwei Commissaren bestand, an deren Stelle jedoch später ein erster Commissar mit zwei Untercommissaren getreten ist. Gleichzeitig mit dieser Einrichtung hat man in der Hauptstadt durchweg besoldete Polizeirichter angestellt. Später sind für die Hauptstadt auch gemeinsame Institutionen auf dem Gebiete der Armenpflege, des Gesundheits- und Bauwesens und des Schulwesens geschaffen worden. Der

örtliche Bereich, innerhalb dessen diese Einrichtungen bestehen, deckt sich im Wesentlichen, wenn auch nicht vollständig mit dem hauptstädtischen Polizeibezirk. Für die Zwecke der Armenpflege ist die Hauptstadt nach einem einheitlichen System in eine Reihe von Armenverbänden eingetheilt worden. Für die Errichtung und Unterhaltung von Krankenhäusern, Irrenanstalten u. dgl. sind größere Districte mit besonderen Verwaltungsräthen (boards of management) gebildet worden. Zur Bestreitung gewisser Armenausgaben existirt ein gemeinsamer Fonds, der sogen. common poor-fund. Für die Gesundheits- und Baupolizei bestehen in den größeren Kirchspielen vestry-boards, die kleineren sind zu Districten mit district-boards vereinigt worden. Als Centralbehörde für gewisse Functionen der Gesundheitspflege und des Bauwesens fungirt die hauptstädtische Baubehörde (metropolitan board of works). Durch die neuere Schulgesetzgebung ist endlich ein hauptstädtischer Schulrath (metropolitan school-board) geschaffen worden.

7. Das Executivpersonal.

§ 17. Die executiven Polizeibeamten Englands sind die constables.

Auch ihre Aemter wurden früher als Ehrenämter von Personen verwaltet, welche aus dieser Thätigkeit keinen Lebensberuf machten. Es bestanden petty constables für die einzelnen Ortschaften und high constables für die Hundertschaften, welche eine Mittelinstanz zwischen den Friedensrichtern und petty constables bildeten. Die Ernennung dieser Beamten, welche ursprünglich durch die Gerichtsversammlungen erfolgte, war allmählich auf die Friedensrichter übergegangen.

Die mittelalterlichen Einrichtungen des Constableramtes waren für einfache Verhältnisse berechnet und genügten daher den Bedürfnissen der neueren Zeit, insbesondere der Städte und Fabrikdistricte nicht mehr. Namentlich in London war in Folge der Mangelhaftigkeit des executiven Polizeipersonals ein Zustand völliger Unsicherheit eingetreten. Dies gab zu einer Reform des Polizeiwesens Veranlassung, welche schließlich zu der Einrichtung einer besoldeten, militärisch organisirten Polizeimannschaft geführt hat. Zunächst wurde eine solche für den hauptstädtischen Polizeibezirk errichtet. Es folgte die Ausdehnung derselben auf die incorporirten Städte. Später wurde den Ortschaften freigestellt, kraft eines Beschlusses der Steuerzahler, den Grafschaften, kraft eines Beschlusses der Quartalsitzungen eine gleiche Einrichtung einzuführen. Das schließliche Resultat dieser Entwicklung war die zwangsweise Durchführung derselben für das ganze Land im Jahre 1856. Es besteht demnach jetzt ein militärisch organisirtes Polizeicorps, welches dem Staatssecretär des Innern untergeordnet ist.

III. Die Behördenorganisation Frankreichs.

Für die geschichtliche Entwicklung der französischen Behördenorganisation sind zu vergleichen: L. A. Warnkönig, Th. A. Warnkönig und L. Stein, französische Staats- und Rechtsgeschichte, 3 Bde., Basel 1846–48; Schäffner, Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, 4 Bde., 2. Ausg., Frankfurt a. M. 1859; Pardessus, essai historique sur l'organisation judiciaire et l'administration de la justice depuis Hugues Capet jusqu'à Louis XII, Paris 1851; A. de Tocqueville, l'ancien régime et la révolution, Paris 1856; Anschütz, Ueberblick über die Geschichte der altfranzösischen Gerichtsverfassung in Zeitschrift für Rechtsgeschichte, Bd. V, S. 256 ff. — Das heutige Recht, zum Theil mit Berücksichtigung der historischen Entwicklung, stellen dar: M. F. Laferrière, cours de droit public et administratif, 5ème édition, Tome I und II, Paris 1860; M. Th. Ducrocq, cours de droit administratif, 4ème édition par Thorin, Tome I u. II, Paris 1874; A. Batbie, traité théorique et pratique de droit public et administratif, Tome I—VII, Paris 1862—68, davon ist der erste Band unter dem besonderen Titel: précis du cours de droit public et administratif, 4ème édition (Paris 1876) erschienen; G. Dufour, traité général de droit administratif appliqué, 3ème édition, Tome I—VIII, Paris 1868—70; P. Leroy-Beaulieu, l'administration locale en France et en Angleterre, Paris; M. Maurice Block, dictionnaire de l'administration française, 2ème édition, Paris 1877, 3 suppléments annuels, Paris 1878—80; R. Dareste, la justice administrative en France, Paris 1872; E. Löning, die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hartmann's Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des deutschen öffentlichen Rechtes, Bd. V, S. 337 ff., Bd. VI, S. 12 ff., 181 ff., 308 ff.

1. Die geschichtliche Entwicklung der Behördenorganisation.

§ 18. Die Einrichtungen des mittelalterlichen Frankreichs und Deutschlands finden ihre Grundlage in der Verfassung des Frankenreiches. Im Frankenreiche concentrirte sich alle staatliche Gewalt in der Person des Königs. Er führte die Geschäfte der Reichsverwaltung mit Hülfe seiner Hofbeamten; ihm zur Seite standen berathende Versammlungen der weltlichen und geistlichen Großen. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung war das

Reich in Grafschaften oder Gaue (comitatus, pagi) getheilt, an deren Spitze ein Graf stand, welcher die gesammte Regierungsgewalt in sich vereinigte. Die Grafschaften zerfielen in Hundertschaften (centenae, vicariae), innerhalb deren ein Hundertschaftsbeamter (centénarius oder vicarius) fungirte. Das Gericht wurde unter dem Vorsitz des Grafen oder des Centenars an den Malstätten der einzelnen Hundertschaften abgehalten, wobei Genossen der Hundertschaft als Urtheilsfinder fungirten.

Die einfache Gliederung des fränkischen Reiches wurde durch die Entstehung des Lehnswesens durchbrochen. Das Wesen des Lehnsstaates besteht in einer Verbindung der Hoheitsrechte und öffentlichen Pflichten mit Grundbesitz. Die großen Grundbesitzer erhielten allmählich eine Reihe von obrigkeitlichen Befugnissen, deren Ausübung bisher den königlichen Beamten zugestanden hatte, insbesondere das Aufgebot und die Gerichtsbarkeit über die auf ihrem Lande angesiedelten Leute. Sie besaßen diese Befugnisse als eigenes und privates Recht. Gleichzeitig waren sie durch das Verhältniß der Vasallität dem Könige gegenüber zu Treue und Kriegsdiensten verbunden. So schoben sich zwischen den König und die Unterthanen kleine erbliche Herrscher ein. Diese Entwicklung hatte bereits im Frankenreiche begonnen und nach Auflösung desselben sich fortgesetzt, so daß sie in Frankreich etwa zu der Zeit, als die Capetinger den französischen Thron bestiegen, vollendet war. Gerade in Frankreich fand der Lehnsstaat seine consequenteste Ausbildung. Das ganze Land zerfiel in Grundherrschaften, welche theils dem Könige, theils dem Adel, theils der Geistlichkeit gehörten. Erst seit den Kreuzzügen bildete sich neben diesen Grundherrschaften ein neues Element in den Städten aus.

Die lokale Verwaltung und Gerichtsbarkeit stand den einzelnen Grundherren innerhalb ihren Grundherrschaften zu. In den königlichen Herrschaften übte der König diese Befugnisse durch seine Beamten, die prévôts und baillis oder sénéchaux aus. Die prévôts (praepositi) waren Wirthschaftsbeamte (villici), denen die Verwaltung der königlichen Domänen, sowie die Gerichts- und Polizeigewalt auf denselben zustand. Die baillis (ballivi), oder sénéchaux fungirten als Aufsichtsorgane über den prévôts und übten die höhere Gerichtsbarkeit aus. Auf den Grundherrschaften der geistlichen und weltlichen Großen waren ähnliche Beamte vorhanden. Die Städte erlangten durch Privilegien der Könige und Grundherren, welche sie meist im Wege des Kaufes erwarben, eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. Die allgemeinen Angelegenheiten des Reiches erledigte der König nach Berathung mit seinen Räthen, sowie mit den weltlichen und geistlichen Vasallen. Zu diesem Zwecke wurden häufig Hoftage (curiae regis, parlamenta) gehalten, eine Einrichtung, welche an die Reichsversammlungen des fränkischen Reiches anknüpft. Aus diesen Hoftagen, die sowohl zur Berathung und Beschlußfassung über die allgemeinen Reichsangelegenheiten als zur Ausübung der königlichen Gerichtsbarkeit dienten, sind drei verschiedene Institutionen hervorgegangen: 1) die Generalstände (états généraux), d. h. periodisch zusammentretende Versammlungen von Vertretern der drei herrschenden Stände, Geistlichkeit, Adel und Städte, zum Zweck der Steuerbewilligung und Berathung der allgemeinen Reichsangelegenheiten; 2) der Staatsrath (consilium regis, conseil privé) eine ständige, collegialisch organisirte Behörde, in welcher seit Philipp dem Schönen der Schwerpunkt der Reichsregierung liegt; 3) das Parlament, ein ständiger oberster Gerichtshof in Paris, der sich seit dem dreizehnten Jahrhundert definitiv von dem Staatsrath lostrennt.

§ 19. Die Herstellung eines einheitlichen Staatswesens in Frankreich erfolgte dadurch, daß die Könige die großen Vasallen, welche als Zwischenglieder zwischen ihnen und den Unterthanen standen, beseitigten und ihre Besitzungen mit den Ländern der Krone vereinigten. Die großen Lehnsherrschaften waren seit dieser Zeit bloße Provinzen des Reiches. Innerhalb derselben hatten sich vielfach besondere Ständeversammlungen und oberste

Gerichtshöfe entwickelt. Die ersteren ließen die Könige als Provinzialstände fortbestehen, letztere wurden nach dem Muster des Parlamentes von Paris reorganisirt und nahmen seit dieser Zeit ebenfalls den Namen Parlamente an. Jedoch behauptete ihnen gegenüber das Parlament von Paris einen überwiegenden Einfluß.

Der Schwerpunkt der Centralregierung lag nunmehr im Staatsrath, welcher aus den höchsten Staatsbeamten — Staatsministern und Staatssecretären —, dreißig Staatsräthen (conseillers d'état) und sogen. maîtres des requêtes bestand, deren Zahl allmählich von 8 bis 80 stieg. Letztere waren jüngere Beamte, denen die Prüfung der Eingaben und die Berichterstattung oblag und aus denen sich allmählich eine Art Staatsräthe zweiter Klasse entwickelte. Der Staatsrath war aber nicht bloß höchstes Verwaltungsorgan, sondern übte auch die oberste Rechtsprechung in Verwaltungssachen aus. Durch die Errichtung ordentlicher Gerichtshöfe, insbesondere der Parlamente, war die Jurisdiction des Königs nicht beseitigt worden. Dieser behielt kraft seiner Gerichtsherrlichkeit das Recht, alle Sachen abzuberufen. Die Abberufung konnte aber entweder während eines schwebenden Processes oder so ausgeübt werden, daß von vornherein durch königliche Verordnungen einzelne Gegenstände der Competenz der ordentlichen Gerichte entzogen und andern Behörden überwiesen wurden. Da nun die Parlamente in den Fällen, wo die Bedürfnisse der Verwaltung mit den Rechten der privilegirten Stände in Conflict geriethen, sich meist auf die Seite der letzteren stellten und das Königthum wegen der unabhängigen Stellung derselben nicht im Stande war, auf ihre Entschließungen Einfluß zu üben, so benutzten die Könige ihr Abberufungsrecht, um die Jurisdiction in Verwaltungssachen besonderen Verwaltungsorganen zu übertragen. Auf diese Weise entstand eine umfassende Rechtsprechung des Staatsrathes, sowie einzelner Specialbehörden, namentlich des Rechnungshofes (chambre des comptes) und des Steuerhofes (cour des aides).

In den einzelnen Theilen des Landes fehlte es an einer geordneten communalen Organisation vollständig. Als daher die Bedürfnisse der Finanz- und Polizeiverwaltung ein kräftigeres Eingreifen forderten, blieb Nichts übrig als die ganze Thätigkeit den Händen staatlicher Beamten anzuvertrauen. Die Erheber der Steuern waren ursprünglich von den Generalständen gewählt worden und zwar sowohl die Oberbeamten (géneraux des aides) als auch die Unterbeamten (élus); die Könige wußten jedoch die Ernennung derselben sehr bald an sich zu bringen. Nachdem die élus königliche und in Folge der permanenten taille ständige Beamte geworden waren, wurde ihnen auch die Rechtsprechung in Steuersachen in erster Instanz übertragen, während sie in höherer Instanz dem aus den géneraux hervorgangenen, schon früher erwähnten cour des aides zustand. Nur in denjenigen Ländern, in welchen Provinzialstände existirten (pays d'états im Gegensatz zu den pays d'élection), erfolgte die Erhebung der Steuern durch Beamte dieser Stände, während die Rechtsprechung in erster Instanz den ordentlichen Gerichten oblag. Im sechzehnten Jahrhundert wurde das ganze Reich in Finanzbezirke, sogen. généralités getheilt. Für die Verwaltung der Domänen setzte man collegialisch organisirte Behörden (bureaux des finances) ein, denen gleichzeitig die Rechtsprechung in Domänensachen zustand. Ihnen wurden élections untergeordnet. Zur Beaufsichtigung aller dieser Organe schickte man seit dem sechzehnten Jahrhundert einzelne aus den maîtres des requêtes des Staatsrathes als commissaires départis in die Provinzen, wo sie sogen. Umritte (chévauchées) hielten. Unter Richelieu gestalteten sich die Commissare zu Beamten um, welche ihren ständigen Sitz in den Bezirken hatten. Sie führten seit dieser Zeit den Namen Intendanten (intendants de justice, police et des finances et commissaires départis dans les généralités du royaume pour l'exécution des ordres du roi) und vereinigten in ihrer Person die ganze Regierungsgewalt. Insbesondere besaßen sie eine ausgedehnte Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen, während die Competenz der alten Finanzbehörden zu

ihren Gunsten mehr und mehr beschränkt wurde. Durchaus vom Könige abhängig wurden sie die Hauptstützen der absoluten Monarchie. Zu ihrer Unterstützung ernannten sie Gehülfen, subdélégués. Diese besaßen aber keine selbständige Entscheidungsgewalt, sondern waren Mandatare der Intendanten, an welche sie zu berichten und deren Befehle sie zu vollstrecken hatten.

§ 20. So war in Frankreich schon zu den Zeiten des ancien régime eine centralisirte und bureaukratische Verwaltung und eine besondere Jurisdiction in Verwaltungsangelegenheiten entstanden. Die Versuche Ludwigs XVI., den staatlichen Beamten gewählte Räthe zur Seite zu setzen, die an der Verwaltung Theil nehmen sollten, hatten keinen Erfolg; sie scheiterten namentlich an der Entwöhnung der Bevölkerung von politischer Thätigkeit. Dagegen unternahm die Revolution einen vollständigen Bruch mit den Traditionen des ancien régime. Der Staatsrath wurde beseitigt; die obere Leitung aller Verwaltungszweige Ministern anvertraut, welche sich unter dem Vorsitz des Königs zu einem Rathe vereinigen, der zwar den Namen Staatsrath fortsetzte, in seiner Organisation und Stellung aber von dem alten Staatsrath völlig verschieden war. An die Stelle des Ministerrathes treten später der Convent und seine Ausschüsse, dann das Directorium. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung wurde das Land ohne jede Berücksichtigung historischen Zusammenhanges nach einem gleichartigen und einfachen System in Departements, Districte, Cantone und Municipalitäten getheilt. Innerhalb der Departements, Districte und Municipalitäten sollten die Verwaltungsfunctionen von gewählten Körperschaften ausgeübt werden. Durch die Verfassung vom 5 fructidor des Jahres III., die sogen. Directorialverfassung, wurden die Districte gänzlich unterdrückt; die Gemeinden mit weniger als 5000 Einwohner sollten keinen Gemeinderath, sondern nur einen agent municipal und einen adjoint haben, die Gesammtheit der agents eines Cantons aber zu der municipalité de canton vereinigt werden. Die Verwaltung durch gewählte Collegien erwies sich jedoch als ganz unausführbar. Durch die Thätigkeit der staatlichen Beamten, insbesondere der Intendanten, war der Lokalgeist ertödtet, die Bevölkerung der politischen Thätigkeit entfremdet worden. Auf dem Lande fehlten die geeigneten Elemente, da Adel und Geistlichkeit in Folge der socialen Umgestaltung allen Einfluß verloren hatten, die Bourgeoisie der ländlichen Bevölkerung stets fremd gegenüber gestanden hatte, die niederen Stände zur Uebernahme der Functionen nicht im Stande waren. Es entstanden daher zum Theil geradezu anarchische Zustände. Nicht nur der Convent sah sich veranlaßt, Commissare in die Provinzen zu senden, auch dem Directorium wurde vorbehalten, bei jeder Departements- und Municipalverwaltung Commissare anzustellen. — Eine besondere Verwaltungsjurisdiction bestand in dieser Zeit nicht. Da man aber die Rechtssprechung in Verwaltungssachen auch nicht den ordentlichen Gerichten übertragen wollte, theils wegen des Grundsatzes der Gewaltentheilung, theils wegen eines gewissen Mißtrauens, das man gegen die ordentlichen Gerichte deshalb hegte, weil sie sich früher häufig auf die Seite der bevorrechtigten Stände gestellt hatten, so wurde dieselbe den Verwaltungsorganen als ein Bestandtheil ihrer Verwaltungsbefugnisse belassen.

§ 21. Der Reorganisator der französischen Verwaltung ist Napoleon I. Er kehrte in der Verfassung vom 22 frimaire und dem Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII in allen wesentlichen Punkten zu den Einrichtungen des ancien régime zurück. Nach Wiederherstellung der Districte unter dem Namen Arrondissements und Beseitigung der Unterschiede zwischen Gemeinden über und unter 5000 Einwohner führte er eine einfache systematische Organisation ein. Die gewählten Körperschaften wurden aufgehoben und an die Spitze jedes Verwaltungsbezirkes ein vom Staate ernannter und abhängiger Einzelbeamter gestellt, der alle Verwaltungsfunctionen in sich vereinigt: im Departement der Präfect, im Arrondissement der Souspräfect, in der Gemeinde der Maire. In dem Präfecten lebte der

alte Intendant, in dem Souspräfecten der subdélégué wieder auf. Den regierenden Einzelbeamten traten auf allen Stufen der Verwaltung **Räthe** (conseils) zur Seite, welche aus Bewohnern des Bezirkes von der Regierung ernannt wurden, aber lediglich berathende und vermögensverwaltende Functionen besaßen. Dem Grundgedanken der Organisation gab der Berichterstatter über das Gesetz vom 28 pluviôse des Jahres VIII mit den Worten Ausdruck: Agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs. Auch in der Centralverwaltung knüpfte Napoleon an die Traditionen des ancien régime an, indem er den Staatsrath wiederherstellte. Er richtete endlich auch wieder eine besondere Verwaltungsjurisdiction ein, als deren Organe in den einzelnen Departements die Präfecturräthe, im Centrum des Staates der Staatsrath fungiren sollte.

An dieser Verwaltungsorganisation sind später einzelne Aenderungen vorgenommen worden. Insbesondere hat die Gesetzgebung der 30er Jahre an die Stelle der Ernennung der conseils durch die Regierung die Wahl derselben durch die Bevölkerung gesetzt. Die Gesetzgebung des letzten Jahrzehntes zeigt das ernste Bestreben, die Rechte der communalen Körperschaften zu erweitern und ihnen eine selbständigere Stellung einzuräumen. Nichtsdestoweniger ist die Napoleonische Verwaltungsorganisation in ihren Grundzügen bis zum heutigen Tage bestehen geblieben. Sie hat alle Verfassungsänderungen überdauert, welche seit dieser Zeit in Frankreich eingetreten sind.

2. Die Centralverwaltung.

§ 22. Alle Verwaltungsbefugnisse concentriren sich in den Händen des **Staatsoberhauptes**, jetzt des Präsidenten der Republik. Er ist Chef der vollziehenden Gewalt. Unter ihm werden die einzelnen Verwaltungszweige von verantwortlichen **Ministern** verwaltet. Die Abgrenzung der Ministerialdepartements erfolgt auf dem Verordnungswege und hat im Laufe der Zeiten sehr gewechselt. Die Organisation der einzelnen Ministerien ist streng bureaukratisch, die in denselben angestellten Beamten sind sämmtlich Berufsbeamte. Zur Berathung und Beschlußfassung über allgemeine Angelegenheiten vereinigen sich die Minister zu einem Ministerrathe.

Das zweite Organ der Centralverwaltung ist der **Staatsrath**. Die jetzigen Bestimmungen über die Organisation desselben beruhen auf den Gesetzen vom 24. Mai 1872, 1. August 1874 und 13. Juli 1879.

Danach besteht der Staatsrath aus 32 Staatsräthen im ordentlichen Dienst, 18 Staatsräthen im außerordentlichen Dienst, 30 maîtres des requêtes und 36 Auditoren: 12 erster und 24 zweiter Klasse. Die Staatsräthe und maîtres des requêtes werden vom Präsidenten der Republik ernannt [7]). Eine besondere Vorbildung für diese Stellen wird nicht erfordert, nur ein bestimmtes Alter. Die Staatsräthe im außerordentlichen Dienste werden aus activen Verwaltungsbeamten genommen, während die Stellung eines Staatsrathes im ordentlichen Dienste und eines maître des requêtes mit der Bekleidung eines Staatsamtes oder der Stellung als Director einer vom Staat privilegirten oder subventionirten Gesellschaft unvereinbar ist. Doch kann ein Theil derselben vorübergehend mit der Wahrnehmung öffentlicher Functionen betraut werden. Die Staatsräthe im außerordentlichen Dienste behalten ihre Stelle so lange, als sie das betreffende Staatsamt bekleiden. Die Staatsräthe im ordentlichen Dienste und die maîtres des requêtes können durch Dekret des Präsidenten abberufen werden. Die Auditoren zweiter Klasse werden auf Grund einer Concurrenzprüfung ernannt, über welche ein Regulativ das Nähere zu bestimmen hat. Die Auditoren erster Klasse wurden früher ebenfalls auf Grund einer Concurrenzprüfung ernannt, zu welcher nur Auditoren zweiter Klasse zugelassen werden durften. Durch das Gesetz vom 13. Juli 1879 ist dieselbe beseitigt, die Ernennung der Auditoren erster Klasse erfolgt nunmehr durch den Präsidenten der Republik aus Auditoren zweiter Klasse und früheren Auditoren. Auch die Auditoren erster Klasse können vorübergehend zu öffentlichen Functionen berufen werden.

---

[7]) Das Gesetz vom 24 Mai 1872 Art. 3 bestimmte, daß die Staatsräthe im ordentlichen Dienst von der Nationalversammlung gewählt werden sollten. Diese Vorschrift ist durch Art. 4 des Gesetzes über die Organisation der öffentlichen Gewalten vom 25. Febr. 1875 wieder aufgehoben worden.

Der Staatsrath zerfällt in 5 Sectionen: eine Section für Gesetzgebung, eine Section für Verwaltungsjurisdiction (section du contentieux) und drei Sectionen für Verwaltung, unter welche die Geschäfte auf dem Verordnungswege vertheilt werden. Die Verhandlungen finden entweder im Plenum (assemblée générale) oder in den Sectionen statt. Den Vorsitz im Plenum führt der Siegelbewahrer (Justizminister), in seiner Abwesenheit ein Vicepräsident. Die Sectionen haben besondere Präsidenten. Doch kann an ihrer Stelle auch der Siegelbewahrer den Vorsitz übernehmen; nur in der section du contentieux ist dies nicht gestattet. Wenn der Siegelbewahrer im Plenum oder in einer Section den Vorsitz führt, so hat er auch entscheidende Stimme. Die andern Minister haben nur im Plenum einen Sitz und entscheidende Stimme lediglich bei Angelegenheiten ihres Ressorts. Die Staatsräthe im ordentlichen Dienste besitzen entscheidende Stimme im Plenum und den Sectionen. Die Staatsräthe im außerordentlichen Dienste haben entscheidende Stimme nur in Angelegenheiten des ministeriellen Departements, dem sie angehören, sonst nur berathende Stimme; die maîtres des requêtes haben in denjenigen Angelegenheiten, in welchen sie mit Referaten betraut sind, entscheidende, sonst berathende Stimme; die Auditoren haben überhaupt nur in denjenigen Angelegenheiten Stimme, in welchen sie Berichterstatter sind und zwar in den Sectionen entscheidende, im Plenum berathende.

Die Functionen des Staatsrathes sind die Abgabe von Gutachten über Gesetze und allgemeine Verwaltungsmaßregeln und die Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Von letzterer wird später die Rede sein.

3. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.

§ 23. Für die Zwecke der lokalen Verwaltung ist Frankreich in Departements, Arrondissements und Gemeinden eingetheilt. Die Departements und Gemeinden haben den Charakter von Corporationen, welche Vermögen erwerben können; dagegen sind die Arrondissements bloße Verwaltungsbezirke. Als Mittelglied zwischen dem Arrondissement und der Gemeinde besteht der Canton. Dieser hat jedoch keinerlei Organisation; an seiner Spitze steht nicht einmal ein Beamter; er dient nur als administrative Eintheilung für gewisse Verwaltungszwecke, z. B. Aushebung, Wahlen zu den General- und Arrondissementsräthen u. s. w.

An der Spitze eines jeden dieser Bezirke steht ein Einzelbeamter: der Präfect im Departement, der Souspräfect im Arrondissement, der Maire in der Gemeinde. Diese Beamten wurden nach der Napoleonischen Verwaltungsgesetzgebung sämmtlich von staatlichen Organen ernannt; ihre Aemter waren also reine Staatsämter. Hieran ist hinsichtlich der Präfecten, Souspräfecten und Maires der größeren Gemeinden stets festgehalten worden. In Bezug auf die Maires der kleineren Gemeinden haben dagegen die Einrichtungen zwischen Wahl und Ernennung gewechselt. Augenblicklich besteht wieder das System der Wahl durch den Municipalrath, so daß also das Amt nicht den Charakter eines staatlichen, sondern eines kommunalen Amtes besitzt. Präfect und Souspräfect sind besoldete Berufsbeamte, während der Maire sein Amt als unbesoldetes Ehrenamt neben andern Berufsgeschäften verwaltet, also ein Element der Selbstverwaltung repräsentirt. Eine besondere Vorbildung wird für keins der genannten Aemter erfordert. Die betreffenden Beamten können von der Regierung jederzeit frei entlassen werden. Der Maire und Souspräfect sind dem Präfecten, der Präfect dem Minister unbedingt untergeordnet. Das französische Verwaltungssystem beruht daher auf dem Grundsatze strengster Centralisation; durch dasselbe ist jene schrankenlose Macht der Centralgewalt begründet worden, welche unter allen Regierungsformen die charakteristische Eigenthümlichkeit des französischen Staatslebens gebildet hat.

Den Einzelbeamten stehen auf allen Stufen der Verwaltung als communale Elemente gewählte Räthe (conseils) zur Seite: dem Präfecten der Generalrath, dem Souspräfecten der Arrondissementsrath, dem Maire der Municipalrath. Sie haben jedoch an der activen Staatsverwaltung, insbesondere an der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse, so gut wie keinen Antheil; ihre Functionen beschränken sich im Wesentlichen auf Berathung und Vermögensverwaltung. Zur Unterstützung des Präfecten dient außerdem der Präfecturrath.

4. Die Departementsverwaltung.

§ 24. Als Organe der Departementsverwaltung fungiren:

1. Der Präfect. Er ist Agent der vollziehenden Gewalt im Departement und gleichzeitig Repräsentant des letzteren in seiner Eigenschaft als Vermögenssubject. Er vertritt sowohl den Staat als das Departement beim Abschluß von Rechtsgeschäften und in Rechtsstreitigkeiten. Bei Processen zwischen dem Staate und dem Departement liegt dem Präfecten die Vertretung des Staates ob. Der Präfect des Departements fungirt zugleich als Souspräfect des Arrondissements der Hauptstadt. Die Ernennung des Präfecten steht dem Staatsoberhaupt zu. Bei jeder Präfectur ist ein Generalsecretär angestellt, der den Präfecten in Verhinderungsfällen vertritt, Chef der Kanzlei des Präfecten ist und dem einzelne Befugnisse des Präfecten delegirt werden können.

2. Der Präfecturrath (conseil de préfecture). Er besteht aus 3—4 (im Seinedepartement aus 9) Mitgliedern, welche den Charakter von besoldeten Staatsbeamten haben und vom Staatsoberhaupt ernannt werden. Er bildet den Rath des Präfecten, dessen Gutachten dieser in allen Angelegenheiten vernehmen kann, in gewissen Angelegenheiten vernehmen muß. Er fungirt außerdem als Verwaltungsgericht erster Instanz.

3. Der Generalrath (conseil général), die Vertretung der Bevölkerung des Departements.

Die Mitglieder desselben wurden nach dem Gesetze vom 28 pluviôse des Jahres VIII vom Staatsoberhaupt ernannt. An die Stelle der Ernennung ist seit dem Jahre 1833 das System der Wahl getreten und seit 1848 erfolgt diese Wahl durch allgemeines Stimmrecht. Die jetzt maßgebenden Bestimmungen über die Organisation und Stellung der Generalräthe beruhen im Wesentlichen auf dem Gesetze vom 10. August 1871. Der Generalrath tagt unter dem Vorsitz eines von ihm gewählten Präsidenten; der Präfect hat Zutritt zu den Sitzungen und muß auf Verlangen jederzeit gehört werden. Dem Präsidenten der Republik steht die Befugniß zu, die Generalräthe aufzulösen; diese Maßregel darf sich aber stets nur auf einen einzelnen Generalrath erstrecken, muß motivirt werden und zwar mit Gründen, welche den Verhältnissen des speciellen Generalrathes entnommen sind. In diesem Falle haben die Neuwahlen und der Zusammentritt des neugewählten Generalrathes zu gesetzlich vorgeschriebener Zeit stattzufinden.

Dem Generalrath stehen folgende Functionen zu: 1) Auf dem Gebiete der Steuerverwaltung hat er die directen Staatssteuern auf die Arrondissements zu vertheilen, die Zuschläge zu den Staatsteuern für Departementszwecke (centimes additionnels und centimes extraordinaires) zu bewilligen, Reclamationen der Arrondissements und der Gemeinde wegen der Steuervertheilung zu entscheiden und das Maximum der außerordentlichen Zuschläge zu bestimmen, welche die Municipalräthe für außerordentliche Ausgaben den Gemeinden bewilligen dürfen. 2) Der Generalrath besitzt eine Reihe anderweiter Verwaltungsbefugnisse, welche vorzugsweise auf dem Gebiete der departementalen Vermögens- und Anstaltsverwaltung liegen. Durch das Gesetz vom 10. August 1871 sind dieselben zwar wesentlich vermehrt worden, es ist aber auch durch dieses dem Generalrath eine Mitwirkung auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung nicht eingeräumt worden. Die Beschlüsse des Generalrathes bedurften früher der Bestätigung des Staatsoberhauptes oder des Präfecten, jetzt ist eine solche nur in wenigen Fällen erforderlich. Dagegen können die Beschlüsse durch Dekret des Staatsoberhauptes oder des Präfecten aufgehoben werden. 3) Der Generalrath hat das Recht, Gutachten abzugeben oder Wünsche zu äußern.

4. Die Departementalcommission, ein aus 4—7 Mitgliedern bestehender Ausschuß des Generalrathes, der von diesem jährlich gewählt wird. Er tagt unter dem Vorsitz seines ältesten Mitgliedes. Der Präfect hat das Recht, anwesend zu sein und gehört zu werden. Die Verwaltungsbefugnisse der Departementalcommission liegen ebenfalls wesentlich auf dem Gebiete der departementalen Vermögensverwaltung. Bei Processen zwischen dem Staat und dem Departement wird letzteres durch ein Mitglied der Departementalcommission vertreten.

5. Die Arrondissements- und Gemeindeverwaltung.

§ 25. Die Organe der Arrondissementsverwaltung sind:

1. Der Souspräfect. Er steht an der Spitze der Arrondissementsverwaltung, hat aber keine selbständige Amtsgewalt, sondern ist nur ein Organ des Präfecten. Die Ernennung steht dem Staatsoberhaupt zu.

2. Der Arrondissementsrath (conseil d'arrondissement). Er wird von den Angehörigen des Arrondissements und zwar durch allgemeines Stimmrecht gewählt. Eine entscheidende Stimme besitzt er nur bei der Vertheilung der directen Steuern auf die Gemeinden; im Uebrigen hat er lediglich das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche auszusprechen.

§ 26. Die Gemeindeverwaltung. Die französische Gesetzgebung kennt keinen Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden; es besteht eine durchaus gleichartige Verfassung für alle Gemeinden. Als Organe der Gemeindeverwaltung erscheinen:

1. Der Maire. Er ist zugleich Agent der vollziehenden Gewalt und Vertreter der Gemeinde als Vermögenssubject. In ersterer Eigenschaft hat er die Regierungsgewalt in der Gemeinde nach den Vorschriften des Präfecten auszuüben. In letzterer Eigenschaft stehen ihm verschiedene Befugnisse auf dem Gebiete der communalen Vermögensverwaltung, insbesondere der Vorsitz im Municipalrath und die Ausführung der Beschlüsse desselben zu. Der Maire wurde ursprünglich von der Regierung ernannt und zwar nach den verschiedenen Gesetzgebungen, welche in dieser Beziehung einander gefolgt sind, entweder ohne Beschränkung oder so, daß nur Mitglieder des Municipalrathes zu dem Amte berufen werden durften. In den Jahren 1848 und 1871 trat an die Stelle der Ernennung die Wahl durch den Municipalrath, wurde jedoch bald wieder beseitigt. Seit dem Gesetze vom 12. August 1876 besteht aber wieder das System der Wahl. Der Municipalrath wählt den Maire aus seiner Mitte; nur in den Hauptstädten der Departements, Arrondissements und Cantone ernennt der Präsident der Republik den Maire aus den Mitgliedern des Municipalrathes. In neuester Zeit ist das Wahlrecht auch auf die Hauptstädte der Arrondissements und Cantone ausgedehnt worden. Die Zeit der Amtsdauer beträgt 5 Jahre. Alle Maires, auch die gewählten, können während ihrer Amtsdauer durch Dekret der Regierung jederzeit ihrer Stelle enthoben werden.

2. Die Adjuncten (adjoints). Je nach der Größe der Gemeinden sind in denselben entweder einer oder mehrere Adjuncten vorhanden. Sie fungiren als Gehülfen und in Verhinderungsfällen als Vertreter des Maire. Ihre Ernennung erfolgt nach denselben Grundsätzen wie die des Maire und sie unterliegen ebenso wie dieser einer Absetzung durch die Regierung.

3. Der Municipalrath (conseil municipal), welcher aus 10—36 Mitgliedern besteht. Ursprünglich wurde der Municipalrath ebenso wie der Generalrath durch Ernennung gebildet. Im Jahre 1831 ist an deren Stelle die Wahl getreten, seit 1848 erfolgen die Wahlen nach allgemeinem Stimmrecht. Die neuesten Bestimmungen über die Wahl finden sich in den Gesetzen vom 14. April 1871 und 7. Juli 1874. Die Wahlperiode beträgt drei Jahre. Die Municipalräthe können während der Dauer der Wahlperiode aufgelöst werden; in diesem Falle tritt bis zum Ende der Wahlperiode an ihre Stelle eine vom Staatsoberhaupt oder dem Präfecten ernannte Municipalcommission. Dem Municipalrath steht die Bewilligung der Gemeindeabgaben unter Oberaufsicht des Generalrathes und die Verwaltung des Gemeindevermögens zu. Es bedürfen jedoch die in letzterer Beziehung gefaßten Beschlüsse einer Bestätigung durch den Präfecten. Außerdem hat der Municipalrath das Recht, Gutachten abzugeben und Wünsche zu äußern.

Eine abweichende Gemeindeverfassung besteht in Paris und Lyon. In Paris sind die

Verwaltungsbefugnisse zwischen dem Seinepräfecten und dem Polizeipräfecten getheilt. Ersterer steht an der Spitze der Vermögens- und Anstaltsverwaltung und versieht gewissermaßen die Stelle eines Maire der Stadt Paris. Die sogen. Maires, welche an der Spitze der zwanzig Arrondissements stehen, in welche Paris zerfällt, haben nur einzelne untergeordnete Functionen wahrzunehmen. Die obrigkeitlichen Befugnisse, insbesondere die Ausübung der Polizeigewalt, stehen dem Polizeipräfecten zu. Der Municipalrath von Paris setzt sich nach dem Gesetze vom 14. April 1871 aus 80 Mitgliedern zusammen, von denen jedes der 20 Arrondissements 4 wählt. Er tagt unter einem eigenen Präsidenten. Der Seinepräfect und der Polizeipräfect haben zu den Sitzungen Zutritt und müssen auf Verlangen jederzeit gehört werden. Der Generalrath des Seinedepartements besteht nach den Gesetzen vom 16. Sept. 1871 und 21. Mai 1873 aus dem Municipalrath von Paris und 8 Mitgliedern, welche in den Arrondissements Sceaux und St. Denis gewählt werden. Eine Departementalcommission existirt dort nicht. In der Stadt Lyon standen auf Grund des Gesetzes vom 4. April 1873 dem Rhonepräfecten dieselben Befugnisse zu, welche in Paris der Seinepräfect und der Polizeipräfect ausüben. Seit dem Gesetz vom 21. April 1881 steht dagegen wieder ein Maire an der Spitze der städtischen Verwaltung, dem Rhonepräfecten ist nur die Ausübung der Polizei geblieben. Die Stadt zerfällt in sechs Arrondissements, an deren Spitze sich Adjuncten in einer ähnlichen Stellung wie die Pariser Maires befinden.

6. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit (contentieux administratif).

§ 27. Dem Grundsatze der Gewaltentheilung, auf welchem die neueren französischen Verfassungen beruhen, entsprechend ist den ordentlichen Gerichten jede Rechtsprechung in Verwaltungssachen entzogen. Für die Rechtsprechung in Verwaltungsstreitigkeiten bestehen besondere Verwaltungsgerichte. Uebrigens umfaßt die französische Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht bloß solche Angelegenheiten, in welchen es sich um die Ausübung von Hoheitsrechten handelt, sondern auch fiscalische Streitigkeiten und Strafsachen, welche in Deutschland zur Competenz der ordentlichen Gerichte gehören.

Als ordentliche Verwaltungsgerichte erster Instanz fungiren die Präfecturräthe. Diese besitzen zwar keine allgemeine Competenz in Verwaltungsstreitsachen, sondern nur diejenigen Jurisdictionsbefugnisse, welche ihnen durch specielle gesetzliche Vorschriften zugewiesen sind. Aber ihre Competenz erstreckt sich fast durch das ganze Gebiet der Verwaltung. Eine principielle Formulirung ihrer Zuständigkeit ist nicht möglich; die Feststellung ihres Wirkungskreises läßt sich nur auf Grund einer speciellen Darstellung der einzelnen Verwaltungsgebiete geben[8]). Der Präfecturrath tagt unter dem Vorsitz des Präfecten. Die Mitglieder desselben werden vom Präsidenten der Republik ernannt; sie müssen 25 Jahre alt und entweder Licentiaten der Rechte oder 10 Jahre im Staatsdienst, als Maire oder Generalrath thätig gewesen sein. Sie sind frei entlaßbar. Garantieen richterlicher Unabhängigkeit besitzen sie daher nicht. Auch bieten die Vorschriften über ihre Qualification keine unbedingte Gewähr, daß sie in den zu ihrer Entscheidung kommenden Fragen über die nöthige Sachkenntniß und Erfahrung verfügen. Sie bestehen in der Regel aus jüngeren Beamten, welche die Absicht haben Carrière zu machen und durchaus von der zeitigen Ministerialverwaltung abhängig sind.

Das oberste Verwaltungsgericht ist der Staatsrath. Derselbe besitzt in dieser Eigenschaft eine dreifache Competenz. Zunächst entscheidet er die Berufungen von den Präfecturräthen. Sodann hat er eine Reihe von ihm speciell zugewiesenen Verwaltungsstreitsachen in erster und letzter Instanz zu erledigen. Endlich ist er Kassationshof für alle Entscheidungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden, indem er dieselben wegen Ueberschreitung der Amtsgewalt (excès de pouvoir) aufheben kann. Die letztere Befugniß, welche sich während der Restauration und Julimonarchie in der Praxis ausgebildet und seitdem in unbestrittener Uebung bestanden hatte, ist dem Staatsrath durch Art. 9 des Gesetzes vom 24. Mai 1872 ausdrücklich beigelegt worden.

Bis zum Jahre 1872 war der Staatsrath in allen Verwaltungsstreitsachen auf die Abgabe

---

[8]) Einen guten Ueberblick giebt Löning a. a. O., Bd. VI, S. 13 ff.

eines Gutachtens beschränkt; die Entscheidung erfolgte formell durch das Staatsoberhaupt, wenn auch thatsächlich nicht von dem Votum des Staatsrathes abgegangen wurde. Nur in der Zeit, von 1849 bis 1852 besaß er die Stellung eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes, und diese ist ihm durch das Gesetz vom 24. Mai 1872 zurückgegeben worden. Die zur Entscheidung des Staatsrathes gelangenden Angelegenheiten werden in der section du contentieux vorbereitet, die Entscheidung erfolgt in öffentlicher Versammlung (assemblée publique statuant au contentieux), welche sich aus der section du contentieux und acht Staatsräthen im ordentlichen Dienste zusammensetzt. Den Vorsitz führt der Vicepräsident des Staatsrathes, im Falle seiner Verhinderung der Präsident der section du contentieux. Sachen, für welche kein Advokat bestellt ist, werden von der Section entschieden, wenn nicht der Regierungscommissar oder ein Mitglied der Section verlangt, daß sie vor die öffentliche Versammlung gebracht werden. Wenn übrigens der Staatsrath durch die neuere Gesetzgebung zu einem definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofe geworden ist, so bietet doch auch er die Garantieen einer unparteiischen Rechtsprechung nicht dar, da seine Mitglieder sich wegen der Möglichkeit der Abberufung in viel zu großer Abhängigkeit von der jeweiligen Regierung befinden.

Als Vertreter des Staates fungirt bei den Verhandlungen vor den Präfecturräthen der Generalsecretär der Präfectur, bei den Verhandlungen vor dem Staatsrath einer der mit dieser Function betrauten maîtres des requêtes.

7. Das Executivpersonal.

§ 28. Das executive Polizeipersonal Frankreichs besteht theils aus ortspolizeilichen, theils aus staatspolizeilichen Beamten.

Das Ortspolizeipersonal wird auf Kosten der Gemeinden unterhalten. In den Hauptorten der Departements mit mehr als 40 000 Einwohnern steht nach Art. 23 des Gesetzes vom 24. Juli 1867 die Ernennung dem Präfecten auf Vorschlag des Maire zu. Die Organisation des Polizeicorps wird hier durch ein nach Anhörung des Staatsrathes erlassenes Dekret des Präsidenten der Republik geregelt. In denjenigen Orten, auf welche dieses Gesetz keine Anwendung findet und für welche auch keine Specialgesetze bestehen, ernennt der Maire das Polizeipersonal unter Bestätigung des Präfecten (Gesetz vom 20. Jan. 1874).

Die staatliche Polizeimacht wird durch die Gendarmerie repräsentirt. Sie bildet ein militärisch organisirtes Corps, dessen Verfassung jetzt auf den Dekreten vom 1. März 1854 und 24. April 1858 beruht. Sie dient sowohl den Zwecken der gerichtlichen als denen der Verwaltungspolizei. In ersterer Beziehung ist sie dem Justizminister, in letzterer dem Minister des Innern untergeordnet, während sie hinsichtlich der Oekonomie und Disciplin dem Kriegsminister untersteht.

IV. Die Behördenorganisation Deutschlands.

Für die Geschichte der deutschen Behördenorganisation fehlt es bis jetzt noch an umfassenderen Arbeiten. Von den Lehr- und Handbüchern der deutschen Rechtsgeschichte und des deutschen Staatsrechtes enthalten kurze Darstellungen: Eichhorn, deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. Aufl., Bd. IV, Göttingen 1844, S. 370 ff.; H. A. Zachariä, deutsches Staats- und Bundesrecht, 3. Aufl., Bd. II, Göttingen 1867, S. 3 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Leipzig 1878, S. 257 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, Band I, Leipzig 1881, S. 283 ff. Außerdem ist zu vergleichen: A. Stölzel, die Entwicklung des gelehrten Richterthums in deutschen Territorien, 2 Bde., Stuttgart 1872. Eine eingehendere Behandlung hat bis jetzt nur die Geschichte der preußischen Verwaltungsorganisation gefunden. Die bedeutendsten Arbeiten auf diesem Gebiete sind: Kühns, Geschichte der Gerichtsverfassung in der Mark Brandenburg, 2 Bde., Berlin 1867; Isaacsohn, Geschichte des preußischen Beamtenthums, Bd. I und II, Berlin 1874 und 1878; C. Twesten, der preußische Beamtenstand in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XVIII, S. 1 ff., 109 ff.; G. Schmoller, der preußische Beamtenstand unter Friedrich Wilhelm I. in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. XXVI, S. 148 ff., 253 ff., 538 ff.; G. Schmoller, das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I. in der Zeitschrift für preußische Geschichte und Landeskunde, Jahrg. VIII, S. 521 ff., X, S. 257 ff., 537 ff., XI, S. 513 ff., XII, S. 353 ff., 425 ff.; E. Meier, die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881. Vgl. auch v. Rönne, Staatsrecht der preußischen Monarchie, 3. Aufl., Bd. II, Leipzig 1871, S. 42 ff.; H. Schulze, preußisches Staatsrecht, Bd. I, Leipzig 1872, S. 233 ff. — Den heutigen Zustand der Verwaltungsorganisation in den Einzelstaaten stellen dar: H. A. Zachariä a. a. O., S. 8 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 261 ff.; H. Schulze, Lehrbruch des deutschen Staatsrechtes,

S. 295 ff., 408 ff.; v. Rönne a. a. O., S. 60 ff., 521 ff.; H. Schulze, preußisches Staatsrecht, Bd. I. S. 246 ff., Bd. II, S. 1 ff.; Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechtes, 5. Aufl., München 1877, S. 245 ff., Lehrbuch des bayrischen Verwaltungsrechtes, 3. Aufl., München 1871, S 7 ff.; R. Mohl, Staatsrecht des Königreichs Württemberg, 2. Aufl., Tübingen 1840, Bd. II, S. 8 ff.; Leuthold, königlich sächsisches Verwaltungsrecht, Leipzig 1878, S. 108 ff.; v. Sarwey, das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880, S. 209 ff. Ueber die Organisation der Reichsverwaltung ist zu vergleichen: L. v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Bd. I, Leipzig 1876, S. 289 ff.; P. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, Tübingen 1876, S. 291 ff.; mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, S. 336 ff.; Ph. Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. I, Berlin und Leipzig 1880, S. 192 ff. — Hinsichtlich der näheren Nachweisungen über die Gesetzgebung verweise ich auf mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes; in der folgenden Darstellung werden nur die seit dem Erscheinen desselben erlassenen neuen Gesetze Erwähnung finden.

1. Die geschichtliche Entwicklung der deutschen Behördenorganisation.

§ 29. Als das Frankenreich in Ost- und Westfrankenreich auseinanderfiel, bestanden in Deutschland und Frankreich durchaus gleichartige Zustände. Die weitere Entwicklung nahm aber in beiden Ländern einen geradezu entgegengesetzten Verlauf. Während es in Frankreich den Königen gelang, der großen Vasallen Herr zu werden und die ganze Staatsverwaltung von einem Centralpunkte aus zu leiten, verlor das deutsche Königthum stetig an Bedeutung, während die großen Vasallen immer mehr Hoheitsrechte in ihrer Hand vereinigten. Mit dem dreizehnten Jahrhundert war die Ausbildung der Landeshoheit entschieden und seit dieser Zeit lag der Schwerpunkt des politischen Lebens nicht mehr in dem Reiche, sondern in den einzelnen Territorien.

Es hat demnach auch die Geschichte der Behördenorganisation nicht an das Reich, sondern an die Länder anzuknüpfen. Im Frankenreiche hatten für die lokale Verwaltung die Aemter des Grafen und des Centenars bestanden. Die Befugnisse der Grafen waren auf die Landesherren übergegangen. In den größeren Territorien befanden sich jedoch die Landesherren nicht in der Lage, diese Befugnisse selbst auszuüben, sie begnügten sich, für die einzelnen Grafschaften, aus welchen sich ihr Territorium zusammensetzte, je einen Grafen zu bestellen. In den geistlichen Fürstenthümern vertrat der bischöfliche Vogt die Stelle des Grafen. In den Hundertschaften oder Centen blieb das Amt des Centenars (Centgraf, Gograf, Schultheiß) bestehen; eine ähnliche Stellung wie die Cent- und Gografen im mittleren und westlichen Deutschland nahmen die Vögte in der Mark Brandenburg ein. Graf und Centenar übten die gesammte Regierungsgewalt in ihrem Bezirke, namentlich die Gerichtsbarkeit aus.

Der Zusammenhang der Centen wurde dadurch durchbrochen, daß die Landesherren den in ihrem Territorium angesessenen Grundherren die niedere Gerichtsbarkeit über ihre abhängigen Leute übertrugen oder, soweit sie solche thatsächlich schon besaßen, bestätigten. Auch die Landstädte erwarben allmählich eigene Verwaltung und Gerichtsbarkeit. So beschränkten sich die Amtsbefugnisse des Centenars schließlich auf die eigenen Grundbesitzungen des Landesherrn. Die Functionen des Centenars wurden meist mit denen des Gutsverwalters vereinigt und aus dieser Verbindung ging das neue Amt des landesherrlichen Amtmanns hervor. Es bestand daher am Ende des Mittelalters für die Zwecke der lokalen Verwaltung eine Dreitheilung der landesherrlichen Territorien. Auf den Domänen des Landesherrn wurde die Verwaltung durch die Amtmänner geführt; die Städte regierten sich selbst durch den Stadtrath; in den Besitzungen der Ritterschaft und den landsässigen Prälaten bestand Patrimonialpolizei und Patrimonialgerichtsbarkeit. Das Amt des Grafen verlor sich allmählich vollständig; an die Stelle der belehnten Grafen traten vom Landesherrn ernannte Landvögte, Landeshauptleute, Land- und Hofrichter und die von diesen abgehaltenen Gerichte wurden unter der Bezeichnung Hofgerichte allmählich zu bloßen Standesgerichten für die Ritterschaft.

Die Centralverwaltung führte während des Mittelalters der Landesherr selbst mit Unterstützung einiger Hofbeamten. Die Schreibereien besorgte ein Geistlicher. Aus dem Amte des Schreibers ging im fünfzehnten Jahrhundert das des Kanzlers hervor. Im Anschluß an dieses bildete sich am Ende des fünfzehnten oder im Anfang des sechzehnten Jahrhunderts eine collegialisch organisirte Behörde, die Kanzlei oder der Hofrath, später die Regierung genannt, aus, welche zur Unterstützung des Landesherrn in der Führung der Landesregierung bestimmt war. Auch die Hofgerichte erhielten eine bessere Organisation und neue Ordnungen. Ursprünglich nur Gerichte für die Ritterschaft wurden sie allmählich auch zu Appellationsinstanzen für die unteren landesherrlichen Gerichte. Die Kanzleien oder Regierungen besaßen aber kraft landesherrlicher Delegation concurrirende Gerichtsbarkeit mit den Hofgerichten und verdrängten in den meisten Territorien letztere vollständig. Nur da, wo die Hofgerichte früh den Charakter von ständigen und gelehrten Gerichtshöfen angenommen hatten, vermochten sie sich zu behaupten. Von den Kanzleien sonderten sich allmählich Specialbehörden ab, so namentlich die Amts-, Hof- oder Domänenkammern für die Verwaltung der landesherrlichen Domänen und Einkünfte und die Consistorien für die Ausübung der landesherrlichen Kirchengewalt. In der zweiten Hälfte des sechzehnten und im siebzehnten Jahrhundert entstanden die geheimen Räthe, d. h. Collegien für die Bearbeitung derjenigen Angelegenheiten, deren Erledigung dem Landesherrn persönlich vorbehalten war. Sie nahmen jedoch im Laufe der Zeit ebenfalls den Charakter von selbständigen Behörden an, welche ihre Geschäfte ohne persönliche Theilnahme des Landesherrn erledigten und ihre ursprüngliche Function ging auf das landesherrliche Cabinet über. In denjenigen Territorien, in welchen die höchstinstanzliche Jurisdiction der obersten Reichsgerichte beseitigt war, entstanden besondere Tribunale oder Oberappellationsgerichte.

Im brandenburgisch-preußischen Staate führte die seit Mitte des siebzehnten Jahrhunderts eintretende Umgestaltung der Heeres- und Finanzverwaltung auch zu einer Neuorganisation der Behörden. Dieselbe knüpft an die Person des Commissarius an, eines Beamten, der zuerst nur mit der Militärverwaltung und der Erhebung der für die Zwecke des Heeres zu verwendenden Steuern betraut war, in dessen Hände aber allmählich auch die Kreisfinanz- und die Polizeiverwaltung überging. Aus einer Verschmelzung dieses Amtes mit dem der ständischen Land- und Kreiscommissarien entwickelte sich das preußische Landrathsamt. In höherer Instanz fungirten über den Commissarien die Provinzialcommissariate und das Generalcommissariat. Friedrich Wilhelm I. vereinigte die Commissariate mit den Amtskammern zu den Kriegs- und Domänenkammern. Diese waren Behörden für die gesammte Polizei-, Heeres- und Finanzverwaltung. Die Regierungen wurden nach ihrer Begründung auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit und einzelner ihnen speciell überwiesenen Landeshoheitsrechte, z. B. des Aufsichtsrechtes über die Kirchen, beschränkt. So war in Preußen schon im vorigen Jahrhundert die Trennung der Justiz von der Verwaltung im Wesentlichen durchgeführt.

Von den Gemeinden hatten die Städte seit dem Mittelalter eine selbständige Regierung behauptet. Die vielfachen Mißbräuche, welche sich in die städtische Verwaltung einschlichen, veranlaßten jedoch im achtzehnten Jahrhundert ein Einschreiten der landesherrlichen Obrigkeit, wodurch die Selbständigkeit der Stadtgemeinden wesentliche Einschränkungen erlitt. Die Landgemeinden waren schon während des Mittelalters durchaus unter den Einfluß der Grundherren gekommen und dieser Zustand dauerte im Wesentlichen bis zum Anfang des gegenwärtigen Jahrhunderts fort.

§ 30. Im Laufe dieses Jahrhunderts ist in sämmtlichen deutschen Staaten eine vollständige Neugestaltung der Behörden eingetreten. Die Trennung der Justiz und Verwaltung ist in allen Instanzen durchgeführt worden. An die Stelle des collegialen ge-

heimen Rathes sind die bureaukratisch organisirten Ministerien getreten. Die Provinzialbehörden haben eine neue Gestaltung erhalten. In der unteren Instanz ist die Patrimonialgerichtsbarkeit und Patrimonialpolizei beseitigt worden. Durch die Gemeindeordnungen haben die Gemeinden eine neue Verfassung erhalten, namentlich ist die Selbstverwaltung in derselben von Neuem belebt worden. Epochemachend hat in dieser Beziehung die preußische Städteordnung vom 19. Nov. 1808 gewirkt.

Eine neue Reformbewegung hat mit den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts begonnen, bis jetzt aber ihren völligen Abschluß noch nicht gefunden. Sie geht im Wesentlichen auf zwei Ziele hinaus: die Verbreitung der Selbstverwaltung auch in den größeren Bezirken des Staates (Kreisen, Provinzen) und die Herstellung einer besonderen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die bedeutendsten Leistungen auf diesem Gebiete sind die preußischen Reformgesetze, die Kreisordnung vom 13. Decbr. 1872 mit dem Abänderungsgesetz vom 19. März 1881, die Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 mit dem Abänderungsgesetz vom 21. März 1881, das Gesetz über die Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875 mit dem Abänderungsgesetz vom 2. August 1880, das sogen. Competenzgesetz vom 26. Juni 1876 und das Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880. Die Wirksamkeit dieser Gesetze erstreckt sich jedoch bis jetzt nur auf die östlichen Provinzen des Staates mit Ausnahme von Posen; die Ausdehnung derselben auf das übrige Gebiet der Monarchie wird durch neuere Ereignisse leider mehr und mehr in Frage gestellt.

In Folge der Gründung des Deutschen Reiches ist neben den Behörden der Einzelstaaten eine Reihe von Reichsbehörden entstanden.

Im Reichslande Elsaß-Lothringen ist die französische Verwaltungsorganisation zwar im Wesentlichen bestehen geblieben, hat jedoch durch die deutsche Gesetzgebung bereits mannigfache Modificationen erfahren.

2. Die Behördenorganisation des Deutschen Reiches.

1. Der Reichskanzler.

§ 31. Die gesammte Behördenorganisation des Reiches knüpft an das Amt des Reichskanzlers an. Zur Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit in der Verwaltung und zur Vermittlung der Beziehungen zwischen den einzelnen Reichsbehörden dient nicht ein collegialer Ministerrath, sondern die Person des leitenden Staatsmannes. Der Kanzler ist der höchste Verwaltungsbeamte des Reiches, allein mit dem Recht der verantwortlichen Contrasignatur ausgestattet und Chef aller Reichsbehörden[9]). Die Ernennung des Reichskanzlers steht dem Kaiser zu.

Die Frage der Stellvertretung des Reichskanzlers, welche früher zu vielen Meinungsverschiedenheiten Veranlassung gegeben hat, ist durch Reichsgesetz vom 17. März 1878 ausdrücklich geregelt worden. Nach diesem können sowohl für die Contrasignatur als für die übrigen Obliegenheiten des Reichskanzlers durch kaiserliche Ernennung Stellvertreter bestellt werden. Die Stellvertretung des Reichskanzlers kann aber sowohl einem Generalstellvertreter übertragen werden, der für den ganzen Umfang der reichskanzlerischen Geschäfte fungirt, als auch Specialstellvertretern, welche für einzelne Amtszweige bestellt sind. Eine solche Specialstellvertretung ist jedoch nur bei denjenigen Amtszweigen möglich, welche sich in der unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden und darf nur den Vorständen der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden übertragen werden. Der Reichskanzler bleibt seinen Stellvertretern stets übergeordnet. Er kann ihnen Befehle ertheilen und ist in der Lage, an ihrer Stelle jede Amtshandlung selbst vorzunehmen.

2. Die Reichsbehörden.

§ 32. Da das Deutsche Reich nur auf wenigen Gebieten eine unmittelbare Verwaltung besitzt, die Durchführung der Reichsgesetze vielmehr regelmäßig den Einzelstaaten überläßt und sich selbst nur die Aufsicht vorbehält, so sind die Reichsbehörden zum größten Theil

---

[9]) Die Eigenschaft des Reichskanzlers als Vorsitzender des Bundesrathes kommt für unsere Darstellung nicht in Betracht.

reine Centralbehörden. Nur auf denjenigen Gebieten, auf welchen das Reich unmittelbare Verwaltungsbefugnisse ausübt, z. B. auf dem des Post- und Telegraphenwesens, besteht eine in die einzelnen Theile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation.

Nach Gründung des Norddeutschen Bundes wurde eine Behörde für die Bearbeitung der dem Bundeskanzler überwiesenen Gegenstände der Bundesverwaltung errichtet. Sie führte den Namen Bundeskanzleramt, eine Bezeichnung, welche seit der Gründung des Reiches in Reichskanzleramt überging. Als zweite Reichsbehörde trat neben das Bundeskanzleramt das frühere preußische Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, welches, nachdem es durch den Etat auf den Bund übernommen war, die Bezeichnung auswärtiges Amt des Norddeutschen Bundes, später des Deutschen Reiches erhielt. Neben diesen beiden Behörden traten allmählich noch andere auf: die kaiserliche Admiralität, die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, des Reichseisenbahnamts, die Reichsbankbehörden. Es lösten sich ferner vom Reichskanzleramt im Laufe der Zeit einzelne Abtheilungen los und wurden zu selbständigen Behörden, so das Generalpostamt und die Generaltelegraphendirection, das Reichsjustizamt, das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen, das Reichsschatzamt. Generalpostamt und Generaltelegraphendirection wurden unter dem Generalpostmeister zu einer Behörde vereinigt und später als Reichspostamt bezeichnet. Das Reichskanzleramt für Elsaß-Lothringen ist in Folge der Umgestaltung, welche die Verfassung Elsaß-Lothringens durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 erlitten hat, wieder aufgehoben und für die Verwaltung der ihm bisher untergebenen Reichsbahnen ein besonderes Reichsamt errichtet worden. So ist von dem Reichskanzleramt schließlich nur noch die sogenannte Centralabtheilung übrig geblieben, welche seit dem 1. Januar 1880 die Bezeichnung „Reichsamt des Innern" angenommen hat.

§ 33. Die dem Reichskanzler untergeordneten Reichsbehörden, deren Vorstände meist den Titel Staatssecretär führen, sind demnach folgende:

1. Das Reichsamt des Innern. Es ist die Behörde für die Bearbeitung aller derjenigen Reichsangelegenheiten, für welche Specialbehörden nicht vorhanden sind. Als untergeordnete Behörden ressortiren von ihm die Normaleichungscommission, das Reichsgesundheitsamt und das statistische Amt. — 2. Das auswärtige Amt des Deutschen Reiches für die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten. Unter ihm stehen die Gesandten und Consuln des Reiches. — 3. Die Admiralität, d. h. die Behörde für die Verwaltung der Kriegsmarine. Von ihr ressortiren die Marinebehörden, das hydrographische Bureau und die Seewarte. — 4. Die Verwaltung des Reichsinvalidenfonds. — 5. Das Reichseisenbahnamt für die Ausübung des dem Reiche zustehenden Aufsichtsrechtes über die Eisenbahnen. — 6. Die Reichsbankbehörden, nämlich das Reichsbankdirectorium für die Verwaltung der Reichsbank und das Reichsbankcuratorium für die Aufsicht über dieselbe. — 7. Das Reichspostamt für die obere Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens. Für diese Verwaltungszweige besteht eine in die einzelnen Theile des Reiches hinein verzweigte Behördenorganisation: Oberpostdirectionen und Postämter, welche sowohl die Post- als die Telegraphenverwaltung besorgen. Letztere kommen übrigens, wo das Bedürfniß es erfordert, auch getrennt als Post- und Telegraphenämter vor. — 8. Das Reichsjustizamt für die dem Reiche obliegenden Geschäfte der Justizverwaltung. — 9. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen. — 10. Das Reichsschatzamt für die Finanzverwaltung des Reiches.

§ 34. Die vorgenannten Behörden befinden sich sämmtlich in dem Verhältniß der Unterordnung zum Reichskanzler. Neben denselben existiren jedoch noch anderweite Behörden, welche die ihnen übertragenen Angelegenheiten nach eigenem Ermessen in collegialischer Beschlußfassung ohne Einfluß des Reichskanzlers entscheiden. Es sind:

1. Das Bundesamt für Heimathwesen, eine Behörde zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten unter den Armenverbänden über die Unterstützung Hülfsbedürftiger. — 2. Das durch Richter verstärkte Eisenbahnamt für die Entscheidung von Beschwerden gegen Anordnungen und Verfügungen des Reichseisenbahnamtes, wenn behauptet wird, daß dieselben in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet seien. — 3. Die Reichsrayoncommission, eine ständige Militärcommission zur Entscheidung von Recursen in Rayonangelegenheiten. — 4. Das Reichspatentamt. — 5. Das Reichsoberseeamt, eine collegiale Behörde, welche über die Beschwerden gegen solche Entscheidungen der Seeämter urtheilt, welche einem Schiffer oder Steuer-

mann die Befugniß zur Ausübung des Gewerbes entzogen oder einem hierauf gerichteten Antrage des Commissars keine Folge gegeben haben. — 6. Die Reichscommission zur Entscheidung von Beschwerden, welche auf Grund der §§ 8 und 13 des Reichsgesetzes gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemokratie vom 21. October 1878 erhoben werden.

Eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht in dem Deutschen Reiche bis jetzt nicht. Doch sind in den eben genannten Behörden Ansätze vorhanden, welche zur Entwicklung einer solchen führen können.

Das Reich bedient sich endlich zur Erledigung gewisser Verwaltungsgeschäfte einzelner preußischer Behörden, nämlich des preußischen Kriegsministeriums, der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden und der preußischen Oberrechnungskammer.

3. Die Behördenorganisation der Einzelstaaten.

1. Die Centralverwaltung.

§ 35. Die Centralverwaltung der deutschen Einzelstaaten beruht auf den Ministerien. In allen Staaten bestehen mehrere Ministerien oder wenigstens mehrere Ministerialdepartements, unter welchen sich die Geschäfte nach der materiellen Verschiedenheit vertheilen. Die fünf Hauptdepartements sind: auswärtige Angelegenheiten, innere Angelegenheiten, Justiz, Krieg und Finanzen. Doch haben die Kriegs- und auswärtigen Ministerien in den meisten deutschen Staaten aufgehört zu existiren. Dagegen sind von dem Ministerium des Innern in der Regel besondere Departements für kirchliche und Unterrichtsangelegenheiten, für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten und für Landwirthschaft abgezweigt worden[10]). Die Ministerien sind selbstverständlich ausschließlich mit besoldeten Berufsbeamten besetzt und rein bureaukratisch organisirt. Zur Aufrechterhaltung der Beziehungen zwischen den einzelnen Ministerien oder Ministerialdepartements, zur Berathung und Beschlußfassung über allgemeine Verwaltungsangelegenheiten dient ein collegialisch organisirter Ministerrath (Staatsministerium).

Neben den Ministerien kommt in einzelnen Staaten noch ein Staatsrath[11]) vor, der aus den Prinzen des regierenden Hauses, den Ministern und andern hohen Staatsbeamten und gewissen vom Monarchen speciell berufenen Personen sich zusammensetzt. Die Staatsräthe haben die Aufgabe, Gesetze und wichtigere Verwaltungsmaßregeln vorzuberathen; in einzelnen Angelegenheiten ist ihnen auch eine Befugniß zur Entscheidung beigelegt worden. Ihre Existenz datirt größtentheils noch aus den Zeiten des absoluten Staates. Durch die Einführung constitutioneller Verfassungen, und die Errichtung oberster Verwaltungsgerichtshöfe ist ihre Bedeutung erheblich vermindert worden.

2. Allgemeiner Charakter der Lokalverwaltung.

§ 36. Die Bezirke der lokalen Verwaltung sind in Deutschland je nach der verschiedenen Größe der Staaten ganz außerordentlich verschieden. Während der preußische Staat in Provinzen, diese in Regierungsbezirke, die Regierungsbezirke in Kreise zerfallen und selbst zwischen Kreisen und Gemeinden sich meist noch eine weitere Gliederung in Amtsbezirke oder Aemter findet, besteht zwischen den Centralbehörden und den Gemeinden in den

[10]) Eine Uebersicht über die Organisation der Ministerien in den deutschen Staaten findet sich in meinem Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes § 108, S. 262 Anm. 3. Zu den dort angeführten Gesetzen sind nachzutragen: die preußischen Erlasse vom 7. August und 14. October 1878, wodurch die Verwaltung der Domänen und Forsten auf das landwirthschaftliche Ministerium übertragen, das Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten in zwei Ministerien für Handel und Gewerbe und für öffentliche Arbeiten getrennt und das technische Unterrichtswesen dem Ministerium für geistliche, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten überwiesen ist; ferner die hessische Verordnung vom 15. März 1879, welche die beiden Ministerialdepartements des Innern und der Justiz zu einem einzigen vereinigt.

[11]) Vergl. mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes a. a. O., S. 263 Anm. 4.

Mittelstaaten eine zweifache, in den kleineren Staaten nur eine einfache Abstufung der Behörden.

Die lokale Verwaltung der deutschen Einzelstaaten charakterisirt sich als eine Mischung von Staats- und Communalverwaltung. Die unterste Stufe der Verwaltung bilden überall die Gemeinden, welche eine rein communale Organisation besitzen. Die größeren Theile des Staates (Kreise, Bezirke, Provinzen) wurden bis in die neuere Zeit lediglich von Staatsbeamten regiert; soweit in denselben communale Vertretungen überhaupt vorkamen, hatten sie nur die Stellung eines französischen conseil, sie waren auf die Verwaltung des communalen Vermögens und der communalen Anstalten, auf die Abgabe von Gutachten und die Aeußerung von Wünschen beschränkt. Erst die neuere Reformgesetzgebung hat den communalen Elementen auch eine Betheiligung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse eingeräumt. In den Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüssen, Bezirks- und Provinzialräthen sind Organe geschaffen worden, welche sich aus Staatsbeamten und solchen Personen zusammensetzen, die aus der Wahl der communalen Vertretungen hervorgehen; diesen stehen umfassende Entscheidungsbefugnisse auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung, insbesondere der Polizei zu.

Die Staatsbeamten, welche auf dem Gebiete der Verwaltung thätig werden, sind fast ausschließlich besoldete Berufsbeamte. Nur ganz vereinzelt kommt es vor, daß staatliche Beamte, wie z. B. die preußischen Landräthe und Amtsvorsteher ihre Aemter als Selbstverwaltungsämter verwalten. Die Berufsbeamten müssen eine wissenschaftliche Vorbildung genossen und einen Vorbereitungsdienst absolvirt haben; sie besitzen eine rechtlich außerordentlich geschützte Stellung, da sie nach den meisten Gesetzgebungen ihres Amtes nur im gerichtlichen oder Disciplinarverfahren entsetzt werden können. Selbst da, wo dieser Grundsatz nicht gilt, wie in Bayern, kann die Versetzung der Beamten in Ruhestand nur gegen Gewährung der gesetzlich feststehenden Pension geschehen. Deutschland besitzt ohne allen Zweifel das beste Berufsbeamtenthum, das in irgend einem Staate existirt.

Dagegen beruht die deutsche Communalverwaltung im Wesentlichen auf Selbstverwaltungsämtern. Die Mitglieder der Gemeindebehörden, die Vorsteher der kleineren Ortschaften verwalten ihre Aemter nicht als Berufsämter, sondern als Nebenbeschäftigung neben anderen Berufsgeschäften. Dasselbe gilt von den Mitgliedern der Kreis-, Bezirks- und Provinzialausschüsse, Bezirks- und Provinzialräthe. Die angeführten Aemter sind ferner fast ausnahmslos Ehrenämter. Nur den Gemeindevorstehern und ihren Gehülfen wird oft eine mäßige Besoldung ausgeworfen, die aber zur Bestreitung des Lebensunterhaltes der betreffenden Person auch nicht im entferntesten ausreichen würde. In den Gemeinde-, Kreis- und Provinzialordnungen ist den Angehörigen der Communalverbände, soweit ihnen nicht besondere Excusationsgründe zur Seite stehen, die Verpflichtung zur Uebernahme der betreffenden Aemter auferlegt. — Es kommen jedoch in der deutschen Communalverwaltung auch einzelne besoldete Berufsbeamte vor. Zu ihnen gehören namentlich die Bürgermeister und besoldeten Stadträthe der größeren Städte, sowie diejenigen Personen, welche für die Verwaltung des Vermögens und der Anstalten der größeren Communalverbände angestellt sind (Landesdirectoren u. s. w.). Diese Beamten haben eine Stellung, welche der der besoldeten Staatsbeamten durchaus analog ist. Sie müssen zur Erlangung ihres Amtes meist die Qualification zum höheren Staatsdienst nachweisen, können von demselben während der Amtsdauer nur durch richterliches oder Disciplinarurtheil entfernt werden und besitzen ähnliche Pensionsansprüche, wie sie den Staatsdienern zustehen.

3. Die Gemeindeverwaltung.

§ 37. In Bezug auf die Organisation der Gemeindeverwaltung bestehen in Deutschland zwei Systeme neben einander, von denen man das eine, weil es zuerst in der

preußischen Städteverordnung vom 19. Nov. 1808 verwirklicht worden ist, als das preußische, das andere, weil es unter dem Einfluß der französischen Gesetzgebung seine Verbreitung erlangt hat, als das französische bezeichnen kann. Ersteres charakterisirt sich dadurch, daß die Verfassung für Städte und Landgemeinden eine verschiedene ist, indem in ersteren ein collegialisch organisirter Magistrat, in letzteren ein Einzelbeamter an der Spitze der Verwaltung steht. Letzteres dagegen kennt nur eine Form der Gemeindeverfassung, welche sowohl in den Städten als in den Landgemeinden besteht. Die Verwaltung führt nach demselben ein dem französischen Maire entsprechender Einzelbeamter; ihm steht als berathende und controlirende Körperschaft ein Gemeinderath zur Seite[12].

Das preußische System ist namentlich im Norden und Osten Deutschlands verbreitet. Es besteht in den östlichen Provinzen Preußens, den Provinzen Hannover, Westphalen und Schleswig-Holstein, dem Königreich Sachsen, in Braunschweig, Oldenburg, Lippe und Schaumburg-Lippe. Von mitteldeutschen Staaten hat das Herzogthum Sachsen-Coburg-Gotha, von süddeutschen Staaten das Königreich Bayern für die Provinzen diesseits des Rheins dasselbe angenommen. Nach diesem System bestehen in den Städten zwei Organe: ein collegialisch organisirter Magistrat oder Stadtrath, der sich aus dem Bürgermeister, dessen Stellvertreter und einer Anzahl von Stadträthen zusammensetzt und das Collegium der Stadtverordneten (städtischer Ausschuß, Bürgervorsteher). Der Magistrat hat die Geschäfte der städtischen Verwaltung zu führen, den Stadtverordneten steht das Recht der Controle, die Zustimmung zur Aufstellung des städtischen Haushaltsetats, zu wichtigeren Acten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß von Ortsstatuten zu. Die Stadtverordneten werden von der Bürgerschaft, die Magistratsmitglieder entweder von der Bürgerschaft oder von den Stadtverordneten, der Bürgermeister auch wohl durch ein aus dem Magistrat und Stadtverordneten gebildetes Collegium gewählt. — In den Landgemeinden steht an der Spitze der Verwaltung ein Einzelbeamter, welcher den Titel Schulze oder Bürgermeister führt. Zu seiner Unterstützung und Vertretung sind einige Gehülfen vorhanden. Die Ausübung der Controle und die Zustimmung zu wichtigeren Acten der Verwaltung liegt entweder der Gemeindeversammlung oder einem gewählten Gemeindeausschuß ob. Auch die Aemter des Gemeindevorstehers und seiner Gehülfen werden durch Wahl besetzt.

Das französische System herrscht im westlichen und mittleren Deutschland, nämlich in der preußischen Rheinprovinz, der bayrischen Pfalz, im Großherzogthum Hessen, in dem größten Theil der thüringischen Staaten, namentlich im Großherzogthum Sachsen-Weimar, den reußischen und schwarzburgischen Fürstenthümern, ferner in dem Herzogthum Anhalt und dem Fürstenthum Waldeck. Die Verwaltungsgeschäfte werden von einem Bürgermeister mit einem oder mehreren Beigeordneten geführt; neben ihm besteht ein gewählter Gemeinderath entweder unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oder unter einem selbstgewählten Vorsitzenden, welcher die Befugnisse der Gemeindevertretung ausübt.

Eine vermittelnde Stellung zwischen beiden Systemen nehmen mehrere ebenfalls westdeutsche Staaten, nämlich das Königreich Württemberg, das Großherzogthum Baden, das ehemalige Kurfürstenthum Hessen und das ehemalige Herzogthum Nassau ein. Sie haben zwar eine einheitliche Verfassung für Stadt und Land, aber diese Verfassung nähert sich in ihrer Organisation mehr der städtischen als der ländlichen Verfassung. Es bestehen daselbst als Organe der Gemeinde: 1) der Gemeindevorsteher (Bürgermeister,

---

[12]) Ein Verzeichniß der in Deutschland geltenden Gemeindeordnungen enthält mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 110, S. 276 Anm. 9. Nachträglich ist dazu zu bemerken, daß die anhalt-dessauische Gemeindeordnung vom 1. März 1852 in einer vom 7. April 1878 datirenden neuen Redaction jetzt für das ganze Herzogthum Anhalt gilt.

Schultheiß) für alle Functionen der Executive; 2) der Gemeinderath, welcher über wichtigere Angelegenheiten der Verwaltung zu beschließen hat; 3) der Gemeindeausschuß (Bürgerausschuß), dem die Befugniß zur Controle, die Mitwirkung bei wichtigeren Acten der Vermögensverwaltung und beim Erlaß von Ortsstatuten zusteht. In kleinen Orten fungirt statt des Gemeindeausschusses die Gemeindeversammlung.

Neben den bisher erwähnten Gemeindeorganen kommen noch Ausschüsse und Deputationen zur Verwaltung gewisser Gemeindeanstalten und einzelner Specialzweige des Gemeindewesens, z. B. des Armenwesens und Schulwesens, vor. Dieselben setzen sich aus Mitgliedern der Gemeindebehörden und andern Gemeindebürgern zusammen. Mit der unmittelbaren Ausübung wichtiger Verwaltungsbefugnisse betraut bilden sie eins der bedeutsamsten Elemente der Selbstverwaltung in der deutschen Gemeindeverfassung.

§ 38. In keinem Lande ist die Stellung der Ortsgemeinde eine so bedeutende wie in Deutschland. In ihr concentriren sich in unterster Instanz alle wichtigen Aufgaben der inneren Verwaltung. Die Ortspolizei wird — von einigen größeren Städten, wo besondere staatliche Polizeiverwaltungen bestehen, abgesehen — durch Gemeindebeamte ausgeübt. Den Gemeinden steht die Verwaltung des Schulwesens, namentlich des Elementarschulwesens zu. Auf den Gemeinden liegt ein großer Theil der Wegebaulast. Die Gemeinden sind das hauptsächlichste Organ der Armenpflege. Bei dem Umfang dieses Wirkungskreises und den daraus resultirenden wichtigen obrigkeitlichen Befugnissen tritt das Bedürfniß einer eingehenden staatlichen Aufsicht hervor. Die Ausübung derselben ist entweder den staatlichen Berufsbeamten oder den aus staatlichen Beamten und communalen Elementen gebildeten Bezirks- oder Kreisausschüssen übertragen. Als Ausflüsse des Aufsichtsrechtes erscheinen die Annahme von Beschwerden gegen Verfügungen der Gemeindebehörden, die Genehmigung der Ortsstatuten und der wichtigeren Acte der Vermögensverwaltung, die Bestätigung der Gemeindebeamten, die Befugniß, äußersten Falles die Gemeindevertretung aufzulösen oder eine commissarische Verwaltung der Gemeinde anzuordnen.

4. Die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung.

§ 39. Während in der Gemeindeverwaltung lediglich communale Elemente thätig sind, überwiegt in der Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung das staatliche Beamtenthum[13]). An der Spitze der Kreise steht in der Regel ein Einzelbeamter, in den größeren Bezirken und Provinzen fungirt eine aus mehreren Beamten bestehende Behörde, welche entweder bureaukratisch oder collegialisch organisirt ist. Es haben jedoch die Bezirke nur in wenigen kleinen deutschen Staaten den Charakter reiner Staatsverwaltungsbezirke bewahrt, welche von einem Staatsbeamten ohne jede Betheiligung communaler Elemente regiert werden. Dies ist der Fall in den Herzogthümern Sachsen-Altenburg, Sachsen-Coburg-Gotha und im Fürstenthum Schwarzburg-Rudolstadt.

In allen andern Ländern stehen den Staatsbeamten communale Vertretungen und Ausschüsse, bez. Elemente der Selbstverwaltung zur Seite. Doch ist die

---

[13]) Ueber die auf die Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung bezügliche Gesetzgebung der deutschen Staaten vergleiche mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 108, S. 264 ff. und § 115—117, S. 292 ff. Nachzutragen sind dazu das preußische Gesetz über die Organisation der allgemeinen Landesverwaltung vom 26. Juli 1880 und die preußischen Nachtragsgesetze zur Kreis- und Provinzialordnung vom 19. und 22. März 1881, mit deren Erlaß neue Redactionen der angeführten Gesetze zur Publikation gelangt sind, ferner das old. Gesetz, betr. die Einrichtung der Aemter, vom 7. Januar 1879, das anhaltische Gesetz, die Bildung von Amtsbezirken betr., vom 7. April 1878, die lippische Verordnung, die Bildung der Verwaltungsbezirke betr., vom 23. Juli 1879 und die schaumburg-lippischen Gesetze, die Reorganisation der Behörden betr., vom 31. Decbr. 1877 und 27. Juni 1879.

Rechtsstellung derselben eine wesentlich verschiedene. Einige sind auf die Functionen der Berathung, Vermögens- und Anstaltsverwaltung beschränkt, erheben sich also nicht über die Bedeutung eines französischen conseil. Andere besitzen dagegen wichtige Befugnisse auf dem Gebiete der obrigkeitlichen Verwaltung, insbesondere der Polizeiverwaltung und der Communalaufsicht. Die ersteren sind großentheils schon in den ersten Jahrzehnten des gegenwärtigen Jahrhunderts entstanden, während die letzteren meist erst der neuesten Reformgesetzgebung ihre Entstehung verdanken. So bestehen also in Bezug auf die Betheiligung communaler Elemente an der Kreis-, Bezirks- und Provinzialverwaltung in Deutschland zwei Systeme, ein älteres und ein neueres, neben einander.

§ 40. Das ältere System besteht zunächst noch in einem Theile Preußens, nämlich in den westlichen Provinzen und der Provinz Posen. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung ist der Kreis. An der Spitze desselben steht der Landrath. Die Landräthe werden vom Könige ernannt. Die ältere preußische Gesetzgebung räumte den Kreisständen ein Präsentationsrecht ein. Dieses hat sich in der Rheinprovinz und Westphalen noch erhalten und es soll hier der Landrath grundsätzlich den Großgrundbesitzern des Kreises entnommen werden. Doch kommt in Ermanglung geeigneter Candidaten nicht selten eine Besetzung des Amtes mit Berufsbeamten vor. In Posen ist das Präsentationsrecht der Kreisstände seit längerer Zeit suspendirt worden. In Hessen-Nassau und Schleswig-Holstein hat das Landrathsamt den Charakter eines reinen Berufsamtes und wird ohne irgend welche Mitwirkung der Kreistage besetzt. In Hannover hat sich die alte Aemterverfassung erhalten. An der Spitze der Aemter stehen Amtshauptleute, welche dem höheren Berufsbeamtenthum angehören. Für die Besorgung der Militär- und Steuerangelegenheiten werden mehrere Aemter zu einem Kreise zusammengefaßt, welchem einer der betheiligten Amtshauptleute unter dem Titel Kreishauptmann vorsteht. Die gewählten Kreistage dieser Provinzen sind auf die Verwaltung des Kreisvermögens und der Kreisanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden beschränkt. Ueber den Kreisbehörden stehen die collegialisch organisirten Regierungen (in Hannover die Landdrosteien und die Finanzdirection) als Hauptbehörden für die allgemeine Landesverwaltung; sie sind rein staatliche Organe und bestehen lediglich aus besoldeten Berufsbeamten. Die Oberpräsidenten der Provinzen fungiren als ständige Commissarien des Ministeriums in den Provinzen, üben gewisse Aufsichtsbefugnisse aus und erledigen einzelne ihnen speciell zugewiesene Angelegenheiten. Den Oberpräsidenten sind Beamte zur Unterstützung beigegeben, doch ist die Organisation der Oberpräsidien rein bureaukratisch. Die Provinzialstände und die ihnen gleichstehenden Communalstände der Regierungsbezirke Kassel und Wiesbaden nehmen in der Provinz, bez. im Bezirke eine ähnliche Stellung ein wie die Kreisstände im Kreise; es steht ihnen die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten, die Abgabe von Gutachten, die Anbringung von Petitionen und Beschwerden zu. Sie wählen aus ihrer Mitte einen Ausschuß und stellen für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der Provinzialanstalten besoldete Beamte (Landesdirectoren u. s. w.) an. Eine ähnliche Verwaltungsorganisation besteht in Bayern, Württemberg und einer Reihe kleinerer Staaten. Bayern zerfällt in Kreise mit collegialisch organisirten Kreisregierungen und Districte mit Bezirksämtern. Als communale Vertretungen fungiren die Landräthe und Districtsräthe mit ihren Ausschüssen in einer den älteren preußischen Kreis- und Provinzialständen analogen Stellung. Württemberg wird in Kreise und Oberämter eingetheilt: erstere haben keine communale Organisation, in denselben bestehen nur die collegialisch organisirten Kreisregierungen. Dagegen bilden die Oberämter Amtscorporationen, welche durch Amtsversammlungen vertreten werden. Von kleineren Staaten sind hier Oldenburg, Sachsen-Meiningen, Anhalt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Lippe und Schaum-

burg=Lippe zu nennen. Sie zerfallen in Kreise oder Aemter, an deren Spitze ein Staatsbeamter steht, innerhalb deren aber gleichzeitig communale Vertretungen (Kreistage, Amtsräthe u. s. w.) vorkommen, welche berathende und vermögensverwaltende Befugnisse besitzen.

§ 41. Das neuere System der Verwaltung, welches sich durch eine umfassende Betheiligung communaler Elemente bei der Ausübung obrigkeitlicher Functionen charakterisirt, hat seine bedeutendste Ausbildung in Preußen gefunden, wo es in den östlichen Provinzen mit Ausnahme von Posen gilt. Das Hauptglied der lokalen Verwaltung bildet auch hier der Kreis. Als staatliches Organ der Kreisverwaltung fungirt der vom Könige ernannte Landrath; das frühere Präsentationsrecht der Kreistage bei der Besetzung des Amtes ist jedoch durch die neuere Gesetzgebung in ein bloßes Vorschlagsrecht verwandelt worden. Als communale Vertretung besteht der aus Wahlen der Großgrundbesitzer und höchstbesteuerten Gewerbtreibenden, der Städte und Landgemeinden hervorgegangene Kreistag, welcher über wichtigere Acte der Vermögensverwaltung Beschluß zu fassen, das Kreisstatut und den Kreishaushaltsetat festzustellen und Gutachten aller Art abzugeben hat. Aus dem Landrath und sechs vom Kreistage gewählten Mitgliedern setzt sich der Kreisausschuß zusammen; ihm steht die Verwaltung des Kreisvermögens nach Maßgabe der Beschlüsse des Kreistages und die Ausübung wichtiger obrigkeitlicher Befugnisse zu. Für die Bezirks= und Provinzialverwaltung sind die Regierungen und Oberpräsidien bestehen geblieben; doch ist die Regierungsabtheilung des Innern aufgelöst und an ihre Stelle der Regierungspräsident mit seinen Räthen und Hülfsarbeitern getreten. Als communale Vertretung der Provinz fungirt der Provinziallandtag, dessen Mitglieder von den Kreistagen bez. den Magistraten und Stadtverordnetenversammlungen der einen eigenen Kreis bildenden Städte gewählt werden. Seine Zustimmung ist zu wichtigeren Acten der Vermögensverwaltung und zum Erlaß von Provinzialstatuten erforderlich; er stellt die Provinzialetats auf, controlirt die Verwaltung des Provinzialvermögens, ist zur Abgabe von Gutachten befugt und besitzt ein Petitions= und Beschwerderecht. Der Provinziallandtag wählt den Provinzialausschuß, ein Collegium für die Verwaltung des Provinzialvermögens und der provinziellen Anstalten. Zur Besorgung der laufenden Geschäfte wird ein besoldeter Beamter (Landesdirctor, Landeshauptmann) angestellt. Für die obrigkeitliche Verwaltung innerhalb der Regierungsbezirke und Provinzen bestehen der Bezirksrath, Provinzialrath und das Bezirksverwaltungsgericht. Der Bezirksrath fungirt für den Regierungsbezirk; er setzt sich zusammen aus dem Regierungspräsidenten, einem höheren Verwaltungsbeamten und vier Mitgliedern, welche der Provinzialausschuß aus den zum Provinziallandtage wählbaren Bezirksangehörigen wählt. Der Provinzialrath, dessen Sprengel die ganze Provinz umfaßt, besteht aus dem Oberpräsidenten, einem höheren Verwaltungsbeamten und fünf Mitgliedern, welche der Provinzialausschuß aus den zum Provinziallandtag wählbaren Provinzialangehörigen wählt. Das Bezirksverwaltungsgericht wird durch fünf Mitglieder gebildet; zwei derselben, von denen das eine zum Richteramt, das andere zum höheren Verwaltungsdienst befähigt sein muß, werden vom Könige ernannt, die drei andern vom Provinzialausschuß aus den Einwohnern des Gerichtssprengels gewählt. Unter diesen Organen vertheilen sich die Befugnisse in der Art, daß Bezirksrath und Provinzialrath die reinen Verwaltungsfunctionen, insbesondere die Befugnisse der Communalaufsicht auszuüben haben, während dem Bezirksverwaltungsgericht die Handhabung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zukommt.

Von andern deutschen Staaten haben das Königreich Sachsen, die Großherzogthümer Baden, Hessen und Sachsen=Weimar, das Herzogthum Braunschweig und die beiden preußischen Fürstenthümer den communalen Elementen eine umfassendere Betheiligung bei der Ausübung obrigkeitlicher Befugnisse eingeräumt.

Sachsen zerfällt in Kreishauptmannschaften und Amtshauptmannschaften mit Kreishauptleuten und Amtshauptleuten als staatlichen Verwaltungsbeamten. Jede Amtshauptmannschaft bildet einen Bezirksverband, in welchem als communale Vertretung eine Bezirksversammlung mit den Functionen eines Kreistages besteht. Aus den Wahlen der Bezirksversammlung geht der zur Ausübung obrigkeitlicher Verwaltung berufene Bezirksausschuß hervor. Ueber den Bezirksausschüssen besteht als höhere Instanz der Kreisausschuß, dessen Mitglieder von den einzelnen Bezirksversammlungen und den unmittelbaren Städten des Kreises abgeordnet werden. In Baden bilden die Bezirke mit Bezirksamtmännern die Grundlage der Verwaltung. Mehrere Bezirke sind zu einem Communalverbande unter dem Namen Kreis vereinigt. Der Kreis hat aber lediglich die Aufgabe, gewisse den Zwecken der Verwaltung dienende Anstalten zu errichten und zu administriren, für die obrigkeitliche Verwaltung ist er ohne alle Bedeutung. Demgemäß sind auch die Kreisversammlung und der aus derselben hervorgehende Kreisausschuß auf Vermögensverwaltung und berathende Befugnisse beschränkt und ein besonderer Staatsverwaltungsbeamter besteht im Kreise überhaupt nicht; die Vertretung der Regierung gegenüber den communalen Organen des Kreises liegt dem Bezirksbeamten desjenigen Bezirkes ob, in welchem die Kreisverwaltung ihren Sitz hat. Dagegen bilden innerhalb der Bezirke ein wichtiges Glied der obrigkeitlichen Verwaltung die Bezirksräthe, deren Mitglieder aus einer von der Kreisversammlung aufgestellten Liste vom Minister des Innern ernannt werden. In Hessen bestehen zur Seite der Provinzdirectoren und Kreisräthe als Staatsverwaltungsbeamten der Provinzen und Kreise Provinzialtage und Kreistage, aus deren Wahlen Provinzial- und Kreisausschüsse hervorgehen. In Braunschweig existiren ebenfalls Kreisversammlungen, welche aus ihrer Mitte einen Kreisausschuß wählen. Dagegen giebt es in den weimarischen Bezirken gar keine Bezirksversammlungen, sondern nur Bezirksausschüsse, welche von den zum Zweck der Landtagswahlen erwählten Wahlmännern gewählt werden. Die Einrichtung der Bezirksausschüsse ist im Fürstenthum Reuß j. L. nachgeahmt worden, während das Fürstenthum Reuß ä. L. überhaupt nur einen Verwaltungsbezirk bildet, in welchem ein Landrath und ein Landesausschuß die Befugnisse der obrigkeitlichen Verwaltung ausüben.

5. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

§ 42. So lange in Deutschland besondere Verwaltungsbehörden bestehen, haben sie auch die Befugniß besessen, die im Bereiche ihrer Thätigkeit auftretenden Rechtsfragen zu entscheiden. Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit waren früher in einer Hand vereinigt. Erst die neuere Reformgesetzgebung hat dazu geführt, beides von einander zu trennen. Eine durch besondere Behörden auszuübende Verwaltungsgerichtsbarkeit ist schon im Jahre 1863 in Baden, in den Jahren 1875—1878 in Hessen, Preußen, Württemberg und Bayern eingeführt worden, in Preußen, bis jetzt jedoch nur für die östlichen Provinzen des Staates, mit Ausnahme von Posen, in Kraft getreten [14]).

In den Mittelstaaten besteht nur ein oberster Verwaltungsgerichtshof. Während in den unteren Instanzen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit in einer Hand vereinigt geblieben sind, hat man als Organ der Centralverwaltung einen derartigen höchsten Gerichtshof geschaffen, welchem die Aufgabe obliegt, die rechtlichen Schranken der Verwaltung aufrecht zu erhalten. Dagegen hat in Preußen die größere räumliche Ausdehnung des Staates zu einer Scheidung der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte schon in der mittleren Instanz geführt. Während der Kreisausschuß noch beide Arten von Geschäften, sowohl reine Verwaltungssachen, sogenannte Beschlußsachen, als Verwaltungsstreitsachen erledigt, findet schon in der Bezirks- und Provinzialinstanz eine Trennung statt. Die Beschlußsachen werden vom Bezirksrath und Provinzialrath, die

[14]) Ueber die Gesetzgebung vgl. mein Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, § 182, S. 468 ff. Neben den dort erwähnten Staaten hat nun auch Bayern durch Gesetz, betr. die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes und das Verfahren in Verwaltungsrechtssachen, vom 8. Aug. 1878 einen Verwaltungsgerichtshof erhalten. In Preußen ist das Gesetz, betr. die Verfassung der Verwaltungsgerichte und das Verwaltungsstreitverfahren, vom 3. Juli 1875 durch Gesetz vom 2. Aug. 1880 in verschiedenen Punkten abgeändert und eine neue Redaction, welche diese Abänderungen aufgenommen hat, am 2. Aug. 1880 durch die Gesetzsammlung publicirt worden. Nachzutragen sind ferner das badische Gesetz, den Verwaltungsgerichtshof und das verwaltungsgerichtliche Verfahren betr., vom 24. Jan. 1880 und das hessische Gesetz, die Bildung und Zuständigkeit des obersten Verwaltungsgerichtes betr., vom 16. April 1879.

Verwaltungsstreitsachen von dem Bezirksverwaltungsgericht entschieden. Ueber letzterer steht als höhere Instanz das Oberverwaltungsgericht.

Die Competenz der Verwaltungsgerichte ist in den verschiedenen Staaten in sehr verschiedener Weise normirt. Am engsten begrenzt erscheint sie in Hessen. Hier kommen zur Entscheidung des obersten Verwaltungsgerichtes regelmäßig nur solche Angelegenheiten, in welchen sich mehrere Private oder Gemeinden als Parteien gegenüberstehen; außerdem sind ihm einzelne anderweite Gegenstände durch specielle gesetzliche Bestimmungen überwiesen. Den hessischen Einrichtungen stehen die badischen am nächsten. Die übrigen Staaten haben den Verwaltungsgerichten eine umfassende Competenz auch in solchen Streitigkeiten eingeräumt, wo das Individuum mit einem staatlichen Organe in Conflict geräth. Der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist hier, die individuelle Rechtssphäre gegenüber Eingriffen der Verwaltungsbeamten zu schützen. In Preußen und Bayern hat man dieses Ziel durch eine detaillirte Bestimmung der verwaltungsgerichtlichen Competenz, in Württemberg durch eine generelle Klausel zu erreichen gesucht. Hier ist dem Verwaltungsgerichtshof die Entscheidung über alle Beschwerden gegen Verfügungen der Verwaltungsbehörden zugewiesen, welche auf Grund der Behauptung erhoben werden, die Verfügung sei rechtlich nicht begründet, durch dieselbe werde der Beschwerdeführer in einem Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet. Fiscalische Streitigkeiten gehören in Deutschland zur Competenz der ordentlichen Gerichte.

Die obersten Verwaltungsgerichtshöfe sind durchweg lediglich mit Berufsbeamten besetzt. Dagegen enthalten die preußischen Bezirksverwaltungsgerichte eine Mischung von Berufsbeamtenthum und Elementen der Selbstverwaltung. Die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Verwaltungsgerichte sind analog denen der Richter geordnet. Ihre rechtlich geschützte Stellung, ihre völlige Unabhängigkeit von der jeweiligen Regierung, ihre wissenschaftliche und praktische Vorbildung bieten die größte Gewähr für eine sachgemäße und unparteiische Entscheidung der einzelnen Streitsachen. Gerade in diesem Punkte unterscheidet sich die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit in der vortheilhaftesten Weise von der französischen.

6. Das Executivpersonal.

§ 43. Wie in Frankreich so besteht auch in Deutschland das executive Personal theils aus Gemeinde-, theils aus Staatsbeamten.

Für die einzelnen Orte sind Polizeidiener oder Schutzleute vorhanden, welche in größeren Orten häufig eine militärische Organisation erhalten haben. Da wo den Gemeinden diese Ortspolizei zusteht, wird das executive Polizeipersonal von den Gemeindeorganen angestellt und aus Gemeindemitteln unterhalten. Ist in einem Orte staatliche Polizei vorhanden, so haben auch die executiven Polizeibeamten die Eigenschaft staatlicher Beamten und die Kosten für die Unterhaltung derselben werden von der Staatskasse getragen.

Für die Vollstreckung der Befehle der Landespolizei, überhaupt für diejenige polizeiliche Thätigkeit, welche sich nicht auf den Bereich einer Ortschaft beschränkt, dienen die bewaffneten und militärisch organisirten Gendarmeriecorps. Die Gendarmen sind in Bezug auf ihre Wirksamkeit und Dienstleistung dem Ministerium des Innern und den Landespolizeibehörden, in Bezug auf Verfassung, Oekonomie und Disciplin ihren militärischen Vorgesetzten, bez. den Kriegsministerien untergeordnet.

4. Die Behördenorganisation des Reichslandes Elsaß-Lothringen.

§ 44. 1. Die Centralverwaltung. Die Ausübung der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen steht dem Kaiser zu, in dessen Person sich namentlich auch alle Verwaltungsbefugnisse concentriren. Die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedurften früher der Contrasignatur des Reichskanzlers. Der Reichskanzler stand an der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung; zur Bearbeitung der ihm überwiesenen Angelegenheiten bediente er sich des Reichskanzleramtes für Elsaß-Lothringen. Als höchster Beamter innerhalb des Landes fungirte der Oberpräsident.

Durch das Reichsgesetz vom 4. Juli 1879 ist die obere Verwaltung Elsaß-Lothringens durchaus neu organisirt und der Sitz der Verwaltung nach Straßburg verlegt worden. An der Spitze der elsaß-lothringischen Verwaltung steht jetzt ein Statthalter.

Dieser hat eine Reihe von kaiserlichen Befugnissen, die ihm auf dem Verordnungswege übertragen sind, als Vertreter des Kaisers, außerdem aber gewisse oberste Verwaltungsfunctionen,

welche früher dem Reichskanzler oder dem Oberpräsidenten zustanden, kraft seines Amtes auszuüben. In Bezug auf erstere ist er unverantwortlich, seine in Ausfluß derselben erlassenen Verfügungen bedürfen aber der Contrasignatur des Staatssecretärs. Letztere übt er unter eigener Verantwortlichkeit ohne Contrasignatur aus. Es steht ihm endlich die Contrasignatur der kaiserlichen Verfügungen zu. Der Staatssecretär ist der höchste Beamte nach dem Statthalter und, soweit es sich nicht um die Ausübung kaiserlicher Befugnisse handelt, sein Vertreter im Fall der Verhinderung. Er steht an der Spitze des Ministeriums für Elsaß-Lothringen, welches in verschiedene Abtheilungen mit Unterstaatssecretären zerfällt. Für die Begutachtung von Gesetzen und allgemeinen Verwaltungsmaßregeln besteht ein Staatsrath, welcher sich aus den höchsten Beamten des Reichslandes und einer Anzahl vom Kaiser ernannter Mitglieder zusammensetzt.

§ 45. 2. Die Lokalverwaltung. Für die Lokalverwaltung Elsaß-Lothringens ist im Allgemeinen die französische Verwaltungsorganisation bestehen geblieben, sie hat jedoch durch die neuere deutsche Gesetzgebung, insbesondere das Gesetz, betr. die Einrichtung der Verwaltung, vom 30. Decbr. 1871 nicht unwesentliche Modificationen im Sinne der Decentralisation erfahren. Das Land zerfällt in Bezirke, den französischen Departements, Kreise, den französischen Arrondissements entsprechend, Cantone und Gemeinden.

An der Spitze der Bezirke steht ein Bezirkspräsident, dessen Stellung im Allgemeinen der eines französischen Präfecten entspricht, dem aber auch ein Theil der französischen Ministerialbefugnisse übertragen ist. Als communale Vertretung fungiren die Bezirkstage, denen alle diejenigen Rechte zustehen, welche die französischen Generalräthe vor dem Gesetze v. 10. Aug. 1871 besaßen.

Beamter des Kreises ist der Kreisdirector. Er erscheint aber nicht wie der französische Souspräfect als ein bloßes Organ des Bezirkspräsidenten, sondern besitzt eine selbständige Amtsgewalt. Durch die deutsche Gesetzgebung sind ihm viele Befugnisse übertragen, welche nach französischem Rechte dem Präfecten zustehen. Die Kreisvertretungen, deren Stellung der der französischen Arrondissementsräthe entspricht, führen die Bezeichnung Kreistage.

Organe der Gemeindeverwaltung sind der Maire, die Adjuncten und der Municipalrath. Der Maire wird, entsprechend den Vorschriften des französischen Gesetzes vom 22. Juli 1870, in den Hauptstädten der Departements, Arrondissements und Cantonen, sowie in Städten von 3000 Einwohnern und darüber durch den Kaiser, in allen anderen Gemeinden durch den Bezirkspräsidenten aus den Mitgliedern des Municipalraths ernannt. Der Bezirkspräsident ist jedoch kraft des Gesetzes vom 24. Febr. 1872 befugt, wenn ein bereites und geeignetes Mitglied des Municipalrathes nicht vorhanden ist, die Stelle einem außerordentlichen Commissar zu übertragen. Für die Municipalräthe sind ebenfalls die französischen Bestimmungen in Kraft geblieben; im Fall der Auflösung kann nach neueren deutschen Vorschriften entweder eine Municipalcommission eingesetzt oder es können die Befugnisse auf den Maire oder außerordentlichen Commissar übertragen werden.

§ 46. 3. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Einrichtungen des französischen contentieux administratif sind in Elsaß-Lothringen bestehen geblieben. Es ist jedoch der Umfang desselben wesentlich beschränkt worden, indem die Streitigkeiten fiscalischer Natur bei Gelegenheit der Einführung der Reichsjustizgesetze meist den ordentlichen Gerichten übertragen worden sind. Die Stelle der Präfecturräthe nehmen Bezirksräthe ein, welche aus dem Bezirkspräsidenten und den ihm beigegebenen Räthen, einschließlich des Steuerdirectors und des Oberforstmeisters bestehen. Als Recursinstanz über denselben fungirt an Stelle des Staatsrathes der kaiserliche Rath in Elsaß-Lothringen, dessen Mitglieder vom Kaiser ernannt werden. Er hat den Charakter eines definitiv entscheidenden Verwaltungsgerichtshofes. Für die Ausübung der anderen verwaltungsgerichtlichen Befugnisse des Staatsrathes ist dagegen bis jetzt ein Organ nicht geschaffen worden.

§ 47. 4. Das Executivpersonal. Als Executivorgan besteht in den einzelnen Gemeinden ein örtliches Polizeipersonal, für dessen Verhältnisse die älteren französischen Gesetze in Kraft geblieben sind. Dem Zweck der Landespolizei dient das elsaß-lothringische Gendarmeriecorps, dessen Organisation auf dem Gesetze vom 20. Juni 1872 beruht.

Die österreichische Behördenorganisation beruht historisch auf derselben Grundlage wie die der Staaten des Deutschen Reiches. Sie hat aber in Folge der besonderen Verhältnisse des österreichischen Kaiserstaates eine eigenthümliche Gestaltung angenommen, über welche zu vergleichen ist Ulbrich, Lehrb. d. österreich. Staatsrechtes, Berlin 1882, S. 139 ff., 242 ff.

III.

Gesundheitspflege und -Polizei.

Von

Ludwig Jolly.

Literatur: Mohl, P.W. I. § 21—44; Stein, V.L. III.; Stein, H.B. S. 159—185; Bluntschli, St.W. IV. S. 300; Bluntschli-Löning's Staatswörterbuch 1875, 3 Bde.; Rösler, V. namentlich II. § 245—261; v. Holtzendorff, Rechtslexikon, 3. Aufl. 1880 u. 1881. — Tardieu, Dictionnaire d'hygiène publique et de salubrité, 3 vol., Paris 1852—1854; Pappenheim, Handbuch der Sanitätspolizei, 2. Aufl., Berlin 1868; Eulenberg, Handbuch des öffentlichen Gesundheitswesens, Bd. I, Berlin 1881. — Götel, die öffentliche Gesundheitspflege der außerdeutschen Staaten, Leipzig 1878; Gneist, Geschichte und heutige Gestalt der englischen Kommunalverfassung (2. Aufl. 1863), S. 1096 ff.; Gneist, das englische Verwaltungsrecht (2. Aufl. 1867), S. 1160 ff.; Briand u. Chaudé, Manuel complet de médecine légale, 8. Aufl. 1869; Block, Dictionnaire de l'administration française, 2. Aufl. 1877; Supplemente dazu für 1878 bis 1881; Schauenstein, Handbuch der öffentlichen Gesundheitspflege in Oesterreich, Wien 1863; Mayrhofer, Handbuch für den Verwaltungsdienst in den im (österreichischen) Reichsrath vertretenen Ländern, 3 Bde., 4. Aufl. 1880.

I. Einleitung.

§ 1. Für die Erhaltung und eventuell für die Wiederherstellung der Gesundheit hat zunächst der Einzelne selbst zu sorgen. Aber in vielen Fällen ist seine Krankheit auch Anderen gefährlich und ferner ist oft der Einzelne nicht im Stand, sich mit eigener Kraft gegen Gefahren zu schützen oder eingetretene Krankheit zu heilen. In diesen Fällen müssen die nothwendigen Maßregeln vom Staat ergriffen werden.

Die Thätigkeit des Staats ist naturgemäß theils präventiv, d. h. auf Verhinderung der Entstehung von Krankheiten gerichtet, theils repressiv, d. h. auf Heilung entstandener Krankheiten abzielend.

Während dies die logische Reihenfolge der staatlichen Thätigkeit ist, hat die geschichtliche Entwicklung derselben in umgekehrter Ordnung stattgefunden; m. a. W. das Heilwesen ist sehr viel früher ausgebildet worden als die vorbeugende Thätigkeit. In Deutschland hat der Staat dem Heilwesen etwa seit dem Anfang des vorigen Jahrhunderts größere Aufmerksamkeit geschenkt. In Preußen wurde am 27. Sept. 1725 ein „allgemeines und neu eingeschärftes Medizinaledikt" erlassen, das bald von andern Staaten kopirt wurde und das sehr ausführliche Bestimmungen über die Ausbildung, die Prüfung und die Berufspflichten der Aerzte, Apotheker, Barbierer und Hebammen enthält. Vorbeugende Maßregeln gegen Gesundheitsstörungen wurden dagegen in größerem Umfang erst im laufenden Jahrhundert ergriffen, namentlich seit dem ersten Auftreten der Cholera in Europa im Jahre 1831. Bald nach diesem Ereigniß begannen die Aerzte die für die Sicherung der Gesundheit wichtigen Lehren der Physiologie, Chemie und Physik zu einer neuen Disziplin, der Hygiene, zusammenzufassen, welche für die staatliche Thätigkeit die Unterlagen liefert. Die

Begründung dieser neuen Wissenschaft war ein wichtiger Fortschritt; aber es darf darüber nicht übersehen werden, daß sie sich z. Z. noch im ersten Entwicklungsstadium befindet und daher erst in wenigen Fällen sichere Sätze, meist nur Wahrscheinlichkeiten, auszusprechen vermag.

§ 2. Viele Staatsaufgaben auf dem Gebiet des Gesundheitswesens können nur mit Hülfe so gründlicher medizinischer oder hygienischer Kenntnisse gelöst werden, wie sie von den Beamten der allgemeinen Verwaltungsbehörden, die vor Allem einer gründlichen juristischen und administrativen Bildung bedürfen, nicht verlangt werden können. Für die Bearbeitung dieser Aufgaben werden daher besondere Behörden organisirt, welche mit medizinisch und hygienisch gebildeten Beamten besetzt werden. Formell zerfallen die technischen Behörden (Medizinal- oder Sanitätsbehörden) in zwei Arten: solche mit einem speziellen Wirkungskreis (Spital-, Irrenhausdirektionen, Nahrungsmitteluntersuchungsämter) und solche mit allgemeiner Kompetenz, d. h. mit Zuständigkeit für alle Aufgaben, die nicht einer Behörde der ersteren Art übertragen sind.

Allgemeine Medizinalbehörden sind in Preußen die dem Ministerium der geistlichen, Unterrichts- und Medizinalangelegenheiten unmittelbar untergeordnete wissenschaftliche Deputation für das Medizinalwesen (deren Mitglieder vom König je für drei Jahre ernannt werden), die den Oberpräsidenten unterstellten Medizinalkollegien und die den Landräthen beigegebenen Kreisphysiker und Kreiswundärzte. Alle diese Behörden haben kein Anordnungsrecht dem Publikum gegenüber, sondern sind nur berufen, die andern Verwaltungsbehörden, sowie die Gerichte zu berathen. Zum gleichen Zweck gehört zu jeder Bezirksregierung ein Medizinalrath, der die weniger wichtigen den Bezirk betreffenden Aufgaben zu bearbeiten hat, während alle bedeutenderen Angelegenheiten dem Provinzialmedizinalkollegium vorzulegen sind. In ganz gleicher Weise sind die Medizinalbehörden in den übrigen deutschen Staaten organisirt, nur daß hier mit den Provinzen auch die Provinzialkollegien fehlen und in ihrer auf die Bezirke bezüglichen Zuständigkeit entweder durch Bezirkskollegien (Bayern) oder durch die Centralbehörde (Württemberg) ersetzt werden. An die Staatsbehörden schließen sich in vielen Städten gemeindliche Medizinalbeamte oder Ortsgesundheitsräthe an, und für die Berathung der Reichsbehörden besteht seit dem Jahre 1876 das dem Reichsamt des Innern untergeordnete Reichsgesundheitsamt[1]).

Die österreichische Organisation (eingehend geregelt durch ein Reichsgesetz vom 30. April 1870) stimmt mit der deutschen in allen wesentlichen Punkten überein.

In Frankreich ist die Centralbehörde (comité consultatif d'hygiène publique) ähnlich gebildet wie in Deutschland; in den Departements und Arrondissements sind keine besoldete Beamte, sondern nur Kollegien von 10—15 Aerzten, Apothekern, Thierärzten, Ingenieuren, Industriellen u. s. w. thätig, welche vom Präfekten je für 4 Jahre ernannt werden, (conseils d'hygiène p.). Obgleich diese Kollegien kein Initiativrecht haben und nur aus Ehrenbeamten bestehen, leistet doch ein großer Theil sehr Rühmliches. Es beruht dies darauf, daß sie die Elite der Sachverständigen des Bezirks vereinigen[2]).

Bezüglich Englands s. den Abschnitt Behördenorganisation.

[1]) Der schwache Punkt der Medizinalorganisation der deutschen Staaten sind die Kreisphysiker, welche durch ihre geringe Besoldung auf die Ausübung ärztlicher Praxis hingewiesen und in Folge dessen meist nicht im Stand sind, sich auf der Höhe der Wissenschaft zu halten und dem Amt das nöthige Maß von Kraft zu widmen.

[2]) Die Fürsorge für die gesundheitlichen Interessen der Stadt Paris fällt dem Conseil d'hygiène p. et de salubrité des Seinedepartements zu. Er besteht aus 21 ordentlichen Mitgliedern, welche vom Polizeipräfekt in widerruflicher Weise ernannt werden, und einer Anzahl weiterer Mitglieder, welche ihm kraft ihres Amtes angehören, wie der Dekan der medizinischen Fakultät, der Direktor der Apothekerschule, der Oberingenieur der Brücken und Straßen u. s. w. Für jedes der 20 Arrondissements der Stadt Paris und der 2 Arrondissements, welche außerdem zum Seinedepartement gehören, besteht dann noch eine besondere Commission d'hygiène et de salubrité.

II. Vorbeugende Thätigkeit.

1. Maßregeln gegen ansteckende Krankheiten.

§ 3. Die Verbreitung ansteckender Krankheiten kann ihrer Natur gemäß durch Beschränkung des Verkehrs bekämpft werden. Da die Einzelnen sich diese Beschränkungen nicht freiwillig auflegen, muß der Staat entsprechende Zwangsmaßregeln ergreifen, die aber wegen der vielen Nachtheile, mit welchen sie verbunden sind, in ihrem Umfang nach der Gefährlichkeit der zu bekämpfenden Krankheit und nach dem Maß der Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens oder ihrer Weiterverbreitung zu bemessen sind.

§ 4. Damit der Staat im einzelnen Fall seine Maßregeln in Gang setzen oder den ihnen zu gebenden Umfang bestimmen und ihre Beobachtung kontrolliren kann, ist nöthig, daß ihm vom Ausbruch einer ansteckenden Krankheit und von allen einzelnen Erkrankungen Anzeige erstattet wird. Die Anzeigepflicht muß zunächst den mit dem Erkrankten zusammenwohnenden Angehörigen desselben und, wenn solche nicht vorhanden sind, den Wohnungsvermiethern auferlegt werden. Der Gefahr, daß diese Personen eine Erkrankung als eine ansteckende und anzeigepflichtige nicht erkennen, kann bei epidemischem Auftreten einer Krankheit durch öffentliche Belehrungen über die wichtigsten Krankheitssymptome entgegengewirkt werden. Um die Informirung der Behörden möglichst vollständig zu machen, empfiehlt sich außerdem die Einführung einer Anzeigepflicht für die Aerzte. Wenn die Verlässigkeit einer erstatteten Anzeige zweifelhaft ist und im Falle ihrer Richtigkeit bedeutendere Maßregeln ergriffen werden müssen, ist zunächst eine amtliche Untersuchung des angezeigten Krankheitsfalles vorzunehmen.

§ 5. Der Verbreitung einer ansteckenden Krankheit durch die ergriffenen Personen kann entweder in der Art entgegengetreten werden, daß diese Personen nach besonderen ausschließlich für sie bestimmten Orten, d. h. nach Spitälern gebracht werden, oder dadurch, daß man sie an dem Ort, wo sie sich z. Z. der Erkrankung befinden, festhält und diesen Ort für die Dauer der Krankheit vom allgemeinen Verkehr ausschließt. Das erstere Verfahren legt dem Kranken durch die Entfernung von der Familie ein schweres Opfer auf, und da es auch ganz unmöglich ist, für größere Massen von ansteckenden Kranken Spitäler zu unterhalten, kann es nur bei Kranken in Betracht kommen, die kein oder nur ein ungenügendes Unterkommen haben, oder bei denen ein Mißbrauch der Freiheit besonders wahrscheinlich ist, wie z. B. bei syphilitischen Prostituirten. Das andere Verfahren kann im Einzelnen in der Abschließung einer Wohnung bestehen, in der sich ein Kranker befindet, oder in der Abschließung eines Hauses, oder einer Straße, oder einer Ortschaft, oder selbst eines ganzen Bezirks. In allen Fällen müssen natürlich die in der betreffenden Oertlichkeit befindlichen Gesunden mit abgesperrt und allen Abgesperrten die nothwendigen Nahrungsmittel und sonstigen Bedürfnisse zugeführt werden. Das Verfahren ist in geringerer Ausdehnung gegen die Pocken, in größerer gegen die Cholera, 1879 in Rußland auch gegen die dort in einigen Ortschaften aufgetretene pestartige Krankheit angewendet worden. Es enthält aber gegen die Eingeschlossenen, namentlich gegen die Gesunden unter denselben, eine große Härte und verletzt besonders in verkehrsreichen Gegenden auch die Interessen der Ausgeschlossenen sehr empfindlich; es setzt, sowie über die Absperrung eines einzelnen Hauses hinausgegangen wird, die Aufstellung einer zahlreichen Wachmannschaft voraus, unter der sich unvermeidlich unaufmerksame und bestechliche Elemente befinden, die die ganze Einrichtung illusorisch machen; es ist endlich denjenigen Krankheiten gegenüber, welche nicht zweifellos nur durch Ansteckung entstehen, von sehr problematischem Werth. Aus diesen Gründen wird jetzt von vollständiger Absperrung einzelner Lokalitäten, abgesehen von ganz besonderen Fällen, überall Umgang genommen. Man verbietet Pockenkranken und ihren Pflegern ihre Wohnung zu verlassen, und bringt an den Häusern, in welchen diese Krankheit ausgebrochen ist, War-

nungstafeln an, sieht aber dieser Krankheit gegenüber von weiteren, allen andern ansteckenden Krankheiten gegenüber überhaupt von derartigen Absperrungsmaßregeln ab.

§ 6. Erheblich günstiger für die Polizei liegt die Sache, wenn eine ansteckende Krankheit nicht schon im Inland ausgebrochen ist, sondern erst vom Ausland her droht. Der Verkehr mit fremden Staaten ist immer geringer als der innerhalb des einzelnen Staats; mit den halbcivilisirten Staaten, von welchen Krankheiten vorzugsweise drohen, ist er besonders schwach; auch sind fremde Staaten vom Inland nicht selten durch natürliche Grenzen getrennt, d. h. durch Gebirge, Flüsse oder Meere, welche Absperrungsmaßregeln sehr erleichtern. Es haben daher die Verkehrsbeschränkungen gegen häufig inficirte fremde Staaten, namentlich gegen solche, von welchen das Inland durch das Meer getrennt ist, eine große Ausbildung erfahren. Um vollkommen sicher zu sein, daß Schiffe, welche aus Ländern mit häufig herrschenden ansteckenden Krankheiten kommen, diese nicht mitbringen, müßte denselben das Landen nur in den beaufsichtigten Häfen gestattet und zugleich vorgeschrieben werden, daß sie eine der Inkubationszeit der auszuschließenden Krankheit gleichkommende Quarantäne durchmachen. Die Verkehrsinteressen machen aber eine mit dem Gesundheitsinteresse recht wohl vereinbare Milderung der letzteren Forderung nothwendig. Wenn ein Schiff vom Abfahrtsort ein Zeugniß einer zuverlässigen Behörde mitbringt, daß dort zur Zeit der Abfahrt keine ansteckende Krankheit geherrscht hat, wenn in dem Herkunftsland seit langer Zeit kein Fall der auszuschließenden Krankheit bekannt geworden ist, wenn der Kapitän bezeugt, daß während der Fahrt keine bedenklichen Erkrankungen vorgekommen sind, und wenn die Passagiere nach der Ankunft von verläßigen Aerzten gesund befunden werden, ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Transport ungefährlich ist, eine so große, daß je nach dem Umfange, in welchem die angegebenen Voraussetzungen vorliegen, die Zeit der Reise theilweise oder ganz in die Quarantäne eingerechnet, oder auf diese ganz verzichtet werden kann[3]).

§ 7. Wenn ein Bezirk von einer schwereren ansteckenden Krankheit heimgesucht oder bedroht ist, ist daselbst derjenige persönliche Verkehr zu beschränken, welcher in der Anhäufung großer Menschenmengen besteht. Es sind also z. B. Volksversammlungen, Jahrmärkte und öffentliche Festlichkeiten zu verbieten und, wenn es sich um eine Kinderkrankheit handelt, die Schulen zu schließen. Von der Untersagung solcher Vereinigungen, welche besonders dringenden Bedürfnissen dienen, wie der Wochenmärkte, des Gottesdienstes oder der Eisenbahnfahrten, kann dagegen, eben jener Dringlichkeit wegen, nicht die Rede sein.

§ 8. Außer durch erkrankte Personen können ansteckende Krankheiten auch durch Gegenstände weiter verbreitet werden, welche mit solchen Personen in Berührung gekommen sind, namentlich durch Kleider und Betten und ebenso durch Wohnräume. Es müssen daher auf diese Dinge die gegen kranke und verdächtige Personen empfohlenen Verkehrsbeschränkungen analog angewendet werden. Hierzu kommt aber noch ein Weiteres. Bei den meisten Gegenständen läßt sich das in sie eingedrungene Kontagium durch gewisse Behandlungen (mit

[3]) Die 1874 in Wien abgehaltene internationale Sanitätskonferenz (vergl. Procès-Verbaux de la conférence sanitaire internationale à Vienne, Vienne 1874) hat den seitdem von verschiedenen hygienischen Kongressen unterstützten Antrag an die Regierungen gerichtet, eine ständige internationale Seuchenkommission zu bilden, deren Aufgabe es wäre, die thunlichst vollständige Absperrung aller Seuchenherde, ohne Rücksicht auf politische Grenzen, durchzuführen. So einleuchtend dieser Vorschlag auf den ersten Blick ist, so kommt doch dagegen in Betracht, daß einstweilen die Natur und Verbreitungsart der meisten ansteckenden Krankheiten noch viel zu wenig bekannt ist, um die Inangriffnahme einer Einrichtung von solcher Tragweite zu rechtfertigen. Die Cholera, um deren Bekämpfung es sich im Grund allein handelt, herrscht im Orient Jahr aus Jahr ein, dehnt sich aber trotz der immer gleichen Lebhaftigkeit des Verkehrs nur alle 10—20 Jahre auf die europäischen Staaten aus, um daselbst bald weiter bald weniger weit vorzurücken. Will man nicht jedes Jahr jeden Infektionsherd abschließen, was unausführbar ist, so kann bei dem heutigen Stande der Wissenschaft nur die Willkür entscheiden, ob, wo und in welchem Umfang die so schwer wiegenden Maßregeln zu ergreifen sind.

Siedhitze, Chlor, Schwefel, Eisenvitriol u. s. w.) unschädlich machen; die, welche eine solche Behandlung nicht vertragen, können vernichtet werden. Es müssen daher die Besitzer von Gegenständen, welche sicher oder wahrscheinlich Ansteckungsstoff aufgenommen haben, zur Anwendung dieser Maßregel angehalten werden; wenn der Besitzer die Maßregeln nicht anwenden will oder kann, sind sie von Amtswegen auszuführen. Müssen Gegenstände von erheblicherem Werth vernichtet werden, so wird aus öffentlichen Mitteln Entschädigung zu gewähren sein. Es erfordert dies die Billigkeit, insofern die Maßregel nur zum Theil im Interesse des Eigenthümers, anderntheils aber im öffentlichen Interesse stattfindet; sodann ist die Entschädigungsleistung aber auch ein Gebot der Klugheit, da außerdem die Besitzer die Gegenstände zu verheimlichen und der Zerstörung zu entziehen suchen werden.

§ 9. Abgesehen von Verkehrsbeschränkungen kann gegen ansteckende Krankheiten, wenn sie besonders heftig auftreten, noch in der Art polizeilich eingeschritten werden, daß alle Maßregeln, welche im Allgemeinen Erkrankungen zu verhüten und die Heilung eingetretener Krankheiten zu erleichtern vermögen, während der Dauer einer Epidemie in verstärktem Maße angewendet werden. Es sind also die Armen reichlicher zu unterstützen, es ist die Reinlichkeit der Straßen und Wohnungen und die Güte der zum Verkauf ausgebotenen Nahrungsmittel schärfer zu kontrolliren, es muß für raschere Bestattung der Leichen, für eine größere Zahl von Arzneidepots und von Aerzten gesorgt werden u. s. w.

§ 10. Das positive Recht der meisten Staaten setzt sich fast ganz aus Verordnungen der höheren und niederen Verwaltungsbehörden zusammen. Eine Ausnahme macht nur England, wo die Public health act von 1875 [1]) in Sec. 120—140 die wichtigsten Bestimmungen über die ansteckenden Krankheiten zusammenfaßt und zugleich den Behörden ihre Befugnisse zumißt. Nicht aufgenommen in die Akte ist die Quarantäne, bezüglich deren noch das Gesetz 6 Geo. IV c. 78 maßgebend ist.

---

[1]) Die Public health act 1875 ist eine Kodification der im Lauf der letzten fünfzig Jahre allmälig zu Stand gekommenen Gesundheits- und Baugesetzgebung. Zuerst begnügte man sich damit, die Bedürfnisse der rasch wachsenden großen Städte dadurch zu befriedigen, daß man für jede besonders auf ihren Antrag die geeigneten gesetzlichen Bestimmungen erließ (Lokalakte). Um der beständigen Wiederholung der Berathung gleicher oder ähnlicher Bestimmungen im Parlament zu entgehen, faßte man zu Ende der vierziger Jahre die Bestimmungen (clauses) über die verschiedenen Hauptmaterien zu besonderen Gesetzen (clauses acts) zusammen und führte dann immer nur dieses oder jenes dieser Gesetze mit oder ohne Modifikationen in den hierauf antragenden Städten ein. Parallel mit dieser lokalen Gesetzgebung entwickelte sich die das ganze Land betreffende, im Jahre 1866 zum Abschluß gelangte der nuisances removal acts. Dieselbe beschäftigte sich nicht wie die erstere mit der Herstellung von Einrichtungen und Anstalten, sondern enthält vorzugsweise Ermächtigungen zur Erlassung polizeilicher Anordnungen und gestattet die Stellung eines Antrags hierauf beim Friedensrichter und eventuell auf Bestrafung wegen Verletzung einer Anordnung nicht nur den interessirten Privaten, sondern auch gewissen Lokalbehörden, welchen zugleich das Recht gegeben wird, über gesundheitsgefährliche Zustände bei Privaten die nothwendigen Nachforschungen anzustellen. Einen bedeutenden Fortschritt bezeichnete die 1848 zu Stand gekommene erste Public health act, welche die Hauptbestimmungen der clauses acts zusammenfaßte, die Organisation der sanitären Lokalbehörden regelte und eine Centralgesundheitsbehörde mit der Stellung eines Ministeriums schuf. Die Bezeichnung der Orte, für welche das Gesetz gelten sollte, wurde im Wesentlichen in die Hand jener Centralbehörde gelegt, die es in einer sehr erheblichen Zahl größerer Orte einführte. Ein Gesetz von 1872 schuf dann eine das ganze Land — also auch die ländlichen Bezirke — umfassende Medizinalbehördenorganisation und regelte zugleich die Aufgaben, Rechte und Pflichten der ländlichen Behörden. Alle diese Gesetze und noch eine Reihe weiterer von geringerer Wichtigkeit wurden dann 1875 ohne erhebliche Aenderungen zu der Act for consolidating and amending the acts relating to public health in England oder Public health act 1875 (38 u. 39 Vict. c. 55) verschmolzen, die 343 Paragraphen und 5 Beilagen umfaßt und u. A. folgende Kapitalüberschriften aufweist: Behörden, welche das Gesetz zu vollziehen haben; Kloakenwesen; Straßenreinigung; Wasserversorgung; Kellerwohnungen und Logirhäuser; Gesundheitsgefährdungen (nuisances); gefährliche Gewerbe; ungesundes Fleisch; ansteckende Krankheiten und Spitäler; Bekämpfung von Epidemieen; Leichenhäuser; Wege und Straßen; öffentliche Vergnügungen; Märkte und Schlachthäuser. — Für die Stadt London galten immer besondere gesetzliche Bestimmungen; dermalen ist das Hauptgesetz die Metropolitis local management act von 1855 (18 u. 19 Vict. c. 120), wozu Nachtragsgesetze von 1856, 1858 und 1862 gehören.

§ 11. Der englische Arzt Jenner machte 1798 seine Erfahrung bekannt, daß die Empfänglichkeit für die Menschenpocken durch die Impfung mit Kuhpockenlymphe auf ein sehr geringes Maß reducirt wird[5]). Man hat daraufhin in allen Ländern in größtem Umfang geimpft und hat die Thatsache überall bestätigt gefunden. Allerdings läßt das vorliegende statistische Material an Vollständigkeit und Zuverlässigkeit Manches zu wünschen übrig. Aber diese Mängel werden durch die Thatsache ausgeglichen, daß die praktischen Aerzte aller Länder auf Grund ihrer Einzelerfahrungen mit überwältigender Majorität den Werth der Impfung bestätigen[6]). Trotzdem fehlt es nicht an Gegnern der Impfung, welche sich zunächst darauf berufen, daß die Schutzkraft der Kuhpocken nicht erklärt werden kann. Hierauf ist aber zu erwidern, daß das Gleiche von allen Heilmitteln gilt, die wir trotzdem in jedem Krankheitsfall anwenden. Viel gewichtiger ist die andere Einwendung, daß durch die Impfung auch Schaden angerichtet, namentlich zuweilen Syphilis übertragen wird. Diese Gefährlichkeit ist nicht zu bezweifeln; sie scheint selbst bei größter Vorsicht nicht ganz ausgeschlossen werden zu können. Aber die Wahrscheinlichkeit einer Beschädigung durch die Vaccination ist bei normaler Achtsamkeit des Impfpersonals offenbar so außerordentlich gering, daß die Vortheile der Impfung bei Weitem überwiegen. Bei dieser Sachlage hat der Staat die Impfung jedenfalls zu begünstigen und zu befördern.

Verschiedene Staaten sind aber weiter gegangen und haben die Impfung obligatorisch gemacht. Es ist daher auch die Berechtigung dieser Maßregel zu prüfen.

Man macht für den Impfzwang geltend, daß jeder nicht Geimpfte die Gesammtheit gefährdet und daß der Staat die Interessen der Gesammtheit den Interessen und dem Belieben der Einzelnen gegenüber zu vertreten hat. So richtig diese Sätze sind, so begründen sie doch nicht den Impfzwang. Zu dessen Rechtfertigung wäre vielmehr außerdem die Aufstellung eines Prinzips darüber nöthig, in welchem Umfang im Falle eines Konfliktes zwischen Einzelinteressen und Gesammtinteressen die ersteren den letzteren zu weichen haben. Ueber diesen Punkt lassen sich aber gemeingültige Sätze von praktischer Brauchbarkeit überhaupt nicht aufstellen, sondern nur Meinungen äußern und Behauptungen formuliren. Die Stellung des Einzelnen zu diesem Problem bestimmt sich durch seine Gesammtanschauungen, nicht durch Gründe, die für Alle gleiches Gewicht haben. Für eine absolute Begründung des Impfzwangs fehlt also ein Bindeglied. Man kann diejenigen, welche in ihm einen zu tiefen Eingriff in den Rechtskreis der Einzelnen erblicken, auf ähnliche Einrichtungen hinweisen, wie auf die Militärpflicht oder den Schulzwang, oder an die Aussicht erinnern, daß die mit der Impfung dermalen noch verbundenen Gefahren mit der Zeit sehr zu verringern oder ganz zu beseitigen sein werden[7]). Das sind aber keine Beweise, sondern nur Analogieen und Nebengründe, und es läßt sich

---

[5]) Vgl. über diese ganze Frage namentlich Kußmaul, Zwanzig Briefe über Menschenpocken- und Kuhpockenimpfung, Freiburg 1870; Bohn, Handbuch der Vaccination, Leipzig 1875; Pfeiffer in Gerhardt's Handbuch der Kinderkrankheiten, 1. Bd., Tübingen 1877. Die Zweifel, die sich erheben lassen, sind in neuerer Zeit namentlich vertreten worden von Kolb in zwei Broschüren: Zur Impffrage (Leipzig 1877) und Der heutige Stand der Impffrage (Leipzig 1879). Die die Impfung schlechthin verwerfende Literatur ist ohne Werth; als umfangreichstes Werk derselben ist zu nennen: Germann, historisch-kritische Studien über den jetzigen Stand der Impffrage, 3 Bde., Leipzig 1875.

[6]) Der Centralverein der Schweizer Aerzte hat im J. 1877 sämmtliche Schweizer Aerzte zur Abgabe von Gutachten über die Impffrage aufgefordert. Von den 1168 Aerzten, welche der Aufforderung Folge geleistet, haben 1122 die Frage, ob eine erfolgreich ausgeübte Impfung vor den Pocken oder wenigstens vor den schweren Folgen derselben auf eine längere Reihe von Jahren schütze und ob demgemäß die Impfung der gesunden Kinder und die Revaccination zu empfehlen sei, bejaht. 22 Aerzte haben mit Nein, 24 unentschieden geantwortet. — Die gegen das Zeugniß der Aerzte häufig erhobene Einwendung, daß einer dem andern nachspreche, ist zu albern, um eine Widerlegung zu verdienen.

[7]) Da die mit der Impfung verbundenen Gefahren wesentlich auf der Impfung von Arm zu Arm beruhen, kommt alles darauf an, daß das gegenwärtig bestehende Bestreben, Methoden zur Gewinnung größerer Quantitäten von Originallymphe zu gewinnen, mit Erfolg gekrönt wird.

also nur sagen: je weiter man das Interesse des Individuums hinter die Interessen der Gesammtheit zurückstellt und je höher man zugleich den Werth der Impfung anschlägt, um so berechtigter erscheint die obligatorische Impfung, während umgekehrt eine hohe Schätzung der persönlichen Freiheit und eine geringe Meinung von der Zweckmäßigkeit der Impfung zur Verwerfung des Zwanges führt.

Wenn ein Staat Impfzwang einführt, muß er folgerichtig zugleich die Pflicht zu periodischer Revaccination einführen, denn die Impfung schützt erfahrungsmäßig nur für eine beschränkte Zahl von Jahren. Der allgemeinen Zwangsimpfung Erwachsener stehen aber so große Schwierigkeiten im Weg, daß von einer Erstreckung der Revaccinationspflicht über das Kindesalter hinaus im Ernst nicht die Rede sein kann.

Sowohl bei Annahme des Impfzwangs als bei bloßer Begünstigung der Impfung erwächst dem Staat die Aufgabe, für die fortwährende Verfügbarkeit einer hinreichenden Menge reiner und wirksamer Lymphe Sorge zu tragen. Zu diesem Zwecke müssen Anstalten unterhalten werden, welche von pockenkranken Kühen und von geimpften Menschen Lymphe gewinnen und dieselbe unter die Aerzte vertheilen. Da es aber einstweilen nicht möglich ist, auf diesem Weg mehr Impfstoff zu gewinnen als jeden Sommer zur Einleitung der ordentlichen Impfungen und zu den in der Zwischenzeit vorzunehmenden außerordentlichen Impfungen nothwendig ist, muß die Mehrzahl der Impfungen von Arm zu Arm ausgeführt werden. Die nothwendige Zahl hierzu brauchbarer Geimpfter ist da, wo allgemeine Impfpflicht besteht, nur zu gewinnen, wenn entweder denselben Belohnungen gewährt oder den öffentlich Geimpften die Verpflichtung auferlegt wird, sich zur Abimpfung benutzen zu lassen. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß das letztere Verfahren, welches die Betroffenen hart berührt, nur gewählt werden darf, wenn das erstere nicht zum Ziel führt.

§ 12. Allgemeine Impfpflicht besteht in Deutschland, England, Norwegen und Schweden und in der Schweiz. In Deutschland ist sie von einigen Mittelstaaten schon zu Anfang des Jahrhunderts eingeführt worden (in Bayern durch Verordnung vom 26. August 1807, in Württemberg durch Gesetz vom 25. Juni 1818), während Preußen bis zum Eingreifen der Reichsgesetzgebung die Impfung nur begünstigt hat. Jetzt macht das Reichsgesetz vom 8. April 1874[8]) impfpflichtig: 1) jedes Kind vor dem Ablauf des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahrs, sofern es nicht die natürlichen Blattern überstanden hat, und 2) jeden Zögling einer Lehranstalt innerhalb des Jahres, in welchem er das zwölfte Lebensjahr zurücklegt, sofern er nicht in den letzten fünf Jahren die natürlichen Blattern überstanden hat oder mit Erfolg geimpft worden ist. Daneben bleiben die in einzelnen Bundesstaaten geltenden Bestimmungen über Zwangsimpfungen beim Ausbruch einer Pockenepidemie in Geltung. Jedes Jahr sind von den Ortsbehörden und bezw. Schulvorstehern Listen der Impfpflichtigen herzustellen, welche zur Kontrollirung der Erfüllung der Impfpflicht dienen. Ferner sind durch die einzelnen Staaten Impfbezirke zu bilden und für dieselben Impfärzte anzustellen, welche jährlich während des Sommers an den vorher bekannt gemachten Orten und Tagen unentgeltlich impfen; sie müssen an so vielen Orten impfen, daß kein Impfling eine Entfernung von mehr als fünf Kilometer zurückzulegen hat. Die Landesregierungen haben nach näherer Anordnung des Bundesraths Impfinstitute einzurichten. — England begnügte sich lange Zeit mit Begünstigung der Impfung. Nach einer 1857 veranstalteten großen Enquête entschied man sich für den Impfzwang, der aber erst durch ein Gesetz von 1867 (30 u. 31 Vict. c. 84, amendirt durch 34 u. 35 Vict. c. 98) zur Wahrheit gemacht wurde.

Als Beispiel der Staaten, welche die Impfung nur begünstigen, kann Frankreich dienen. Daselbst wird den Aerzten unentgeltlich Lymphe zur Verfügung gestellt; in vielen

---

[8]) Ausgabe von Jakobi u. Guttstatt, Berlin 1876.

Departements werden Aerzte besoldet, welche unentgeltlich impfen, in andern die Aerzte, welche die meisten Impfungen vorgenommen haben, jährlich durch Preise ausgezeichnet; endlich ist die Aufnahme in gewisse öffentliche Schulen durch die Beibringung eines Impfscheins bedingt [9]).

2. Lebensmittelpolizei [10]).

§ 13. Die meisten Nahrungs- und Genußmittel sind dem Verderben ausgesetzt und können ferner gefälscht, d. h. in einer Weise zubereitet oder behandelt werden, daß ihr Gehalt ihrem Anschein nicht entspricht. Wenn verdorbene oder gefälschte Lebensmittel als unverdorbene oder ächte verkauft werden, wird der Käufer mindestens an seinem Vermögen beschädigt, unter Umständen außerdem auch noch an seiner Gesundheit. Da es sich nun beim Verkehr mit Lebensmitteln um ein sehr allgemeines Interesse handelt und da es ferner i. d. R. dem Käufer sehr schwer oder unmöglich ist, sich von der Güte und Aechtheit eines Nahrungsmittels zu vergewissern, während dem Verkäufer beides in den meisten Fällen sehr leicht ist, empfiehlt es sich den letzteren hierzu zu verpflichten und also den absichtlichen oder fahrlässigen Verkauf verdorbener oder gefälschter Lebensmittel mit Strafe zu bedrohen. Dieselbe muß, wenn es sich um gesundheitsgefährliche Dinge handelt, verschärft und mit Wegnahme der betreffenden Gegenstände verbunden werden, während diese letztere Maßregel bei nicht gesundheitsgefährlichen Gegenständen nur ausnahmsweise angezeigt ist [11]). Die Sicherheit der Käufer wird erhöht, wenn schon die Feilhaltung verdorbener oder verfälschter Lebensmittel verboten wird, noch weiter gesteigert, wenn sogar die Herstellung gefälschter Lebensmittel, sowie die Herstellung, die Feilhaltung und der Verkauf solcher Dinge untersagt wird, welche zur Fälschung von Nahrungsmitteln verwendet werden sollen. Dagegen kann von der Bedrohung des bloßen Besitzes gefälschter oder verdorbener Nahrungsmittel, wie sie zuweilen gefordert wird, vernünftigerweise nicht die Rede sein. Als besonders wirksame Strafe und zur Warnung des Publikums vor unreellen Gewerbtreibenden empfiehlt sich in allen schwereren Fällen die Veröffentlichung der ergangenen Verurtheilungen.

Sollen die Strafdrohungen den beabsichtigten Erfolg haben, so muß der Handel mit Nahrungsmitteln fortwährend von der Polizei überwacht und die Uebertretung der erlassenen Verbote konstatirt werden. Hierzu sind die gewöhnlichen Polizeibeamten nicht befähigt, und es müssen daher Sachverständige besoldet werden, welche von Amtswegen oder auf Veranlassung von andern Behörden oder von Privaten die verdächtigen Lebensmittel nach den von der Wissenschaft angegebenen Methoden untersuchen und den Strafgerichten die nothwendige Auskunft geben.

§ 14. Bei einigen Lebensmitteln müssen zu diesen Maßregeln noch weitere kommen. Vor Allem beim Fleisch, theils wegen der bedeutenden Gefahren, mit welchen es die Gesundheit bedroht, theils wegen seines hohen Preises. Um die Konsumenten gegen die Nachtheile zu schützen, die der Genuß von Fleisch erzeugt, das von kranken oder gefallenen oder mit Parasiten behafteten Thieren herrührt, ist es nothwendig, daß alle Thiere, bevor sie geschlachtet werden und noch einmal, nachdem sie zerlegt sind, von einem Sachverständigen

---

9) Block a. a. O. s. v. Vaccine u. Salles d'asile § 32.

10) Bresgen, der Handel mit verfälschten und verdorbenen Getränken, Eßwaaren und Medicamenten; eine kriminalpolitische Studie, 2. Aufl., Berlin 1876.

11) Die auf den Betrug gesetzte Strafe reicht zum Schutz der Käufer nicht aus. In zahlreichen Fällen fehlt die für den Betrug wesentliche Absichtlichkeit. Wenn für den bezahlten Preis überhaupt keine bessere Waare zu haben ist, liegt keine Vermögensbeschädigung in dem engen Sinn des Betrugsverbots, sondern nur in einem weiteren Sinn vor. Endlich kann wegen der Oberflächlichkeit, mit welcher im Kleinverkehr mit Lebensmitteln die Verabredungen getroffen zu werden pflegen, sehr häufig der zur Verurtheilung wegen Betrugs nothwendige Nachweis nicht geführt werden, daß die Vermögensbeschädigung durch Erregung oder Unterhaltung eines Irrthums bewirkt ist, welcher durch Vorspiegelung falscher oder Entstellung oder Unterdrückung wahrer Thatsachen erzeugt worden ist.

(Thierarzt) untersucht werden, der bestimmt, ob das Fleisch vollwerthig ist, oder nur unter Bekanntgabe seiner mangelhaften Beschaffenheit in den Verkehr gebracht, oder überhaupt nicht genossen werden darf (Fleischschau) [12].

Andere Maßregeln müssen bezüglich des Wassers ergriffen werden. In größeren Orten vermögen die an Ort und Stelle befindlichen Brunnen und Quellen nicht die großen Vorräthe zu liefern, welche zum Genießen, zu Zwecken der Reinlichkeit, für die Gewerbe und die Landwirthschaft und zur Löschung von Feuersbrünsten nöthig sind. Es müssen daher Leitungen hergestellt werden, welche Wasser aus Flüssen, das zunächst zu reinigen ist, oder aus ferner gelegenen Quellen zuführen und unter die einzelnen Häuser und die nöthige Zahl von öffentlichen Brunnen vertheilen. Nicht selten befriedigt die Privatindustrie dieses Bedürfniß. Wo aber diese sich der Sache nicht annimmt, muß die Gemeinde die Unternehmung ausführen und unterhalten, nöthigenfalls mit Unterstützung eines größeren Verbandes.

§ 15. Die starke Entwicklung des Handels und der Konkurrenz in demselben hat in den letzten Dezennien die Lebensmittelfälschung ganz außerordentlich gesteigert. In Folge dessen hat die Gesetzgebung derselben ihre besondere Aufmerksamkeit zugewendet [13]. In Frankreich wurden durch ein Gesetz vom 27. März 1851 die einschlagenden Bestimmungen des Code pénal revidirt und erweitert, nachdem schon durch Dekret vom 15. April 1838 bestimmt worden war, daß die Errichtung eines öffentlichen Schlachthauses die Aufhebung aller in der betreffenden Gemeinde vorhandenen Privatschlachthäuser zur Folge hat. In England wurde ein 1868 erlassenes Gesetz (23 u. 24 Vict. c. 84), das sich in der Praxis nicht bewährte, 1872 durch ein weiteres (35 u. 36 Vict. c. 74) ergänzt, welches entsprechende Strafdrohungen gegen Herstellung, Feilhaltung und Verkauf gefälschter und namentlich gesundheitsgefährlicher Lebensmittel enthält, die Ermittlung und Verfolgung der bis dahin nur im Weg der Popularklage verfolgbaren Uebertretungen gewissen zugleich mit den nothwendigen Rechten ausgestatteten Beamten aufträgt, die Gerichte verpflichtet, jede Verurtheilung eines rückfälligen Fälschers zu veröffentlichen und das Ministerium ermächtigt, die Lokalbehörden zur Anstellung von Sachverständigen anzuhalten, welche verdächtige Nahrungsmittel zu untersuchen haben und deren Aussagen für den Richter bis zum Beweis des Gegentheils maßgebend sind. Das Gesetz wirkte sehr günstig, stieß aber bei den dadurch beengten Gewerbtreibenden auf solchen Widerstand, daß man es 1875 durch ein anderes (38 u. 39 Vict. c. 63) ersetzte, dessen Neuerungen hauptsächlich darin bestehen, daß die Veröffentlichung der Verurtheilungen abgeschafft, Berufung gegen die lokalen Sachverständigen an die Sachverständigen der obersten Zollbehörde zugelassen und die Beimischung von fremden unschädlichen Stoffen zu Nahrungsmitteln unter der Bedingung gestattet wird, daß mit der Waare dem Käufer eine daran angebrachte Etikette übergeben wird, welche dieselbe als Mischung bezeichnet. Daß diese Konzessionen an die Händler nöthig gewesen seien, wird stark bestritten. Den vielfach geäußerten Wunsch, die Anstellung von Sachverständigen allen lokalen Behörden zur Pflicht

---

[12]) Insbesondere auch zur Erleichterung der Fleischschau empfiehlt sich für alle größeren Orte die Herstellung von öffentlichen ausschließlich zu benützenden Schlachthäusern. Wo eine größere Zahl von Schlachtstätten besteht, ist die Verhinderung der gelegentlichen Umgehung der den Betheiligten sehr unbequemen Fleischschau ein Ding der Unmöglichkeit. Außer der Verhütung dieser Gefahr hat aber die Herstellung von öffentlichen Schlachthäusern mit Schlachtzwang noch den weiteren Vortheil, daß dadurch an die Stelle zahlreicher, die öffentliche Gesundheit bedrohender Fäulnißherde ein einziger gesetzt wird und daß der Handel mit den Nebenprodukten der Thiere und die Besteuerung des Fleisches erleichtert wird.

[13]) Eine übersichtliche Darstellung aller neueren Gesetzgebungen enthalten die Motive zu den 1878 und 1879 dem deutschen Reichstag vorgelegten Entwürfen eines Gesetzes über den Verkehr mit Nahrungsmitteln u. s. w. Der erste Entwurf mit Motiven ist auch im Buchhandel erschienen (Berlin 1878). Vgl. ferner Löbner, die Gesetzgebung des Deutschen Reichs wider Verfälschung der Nahrungsmittel, mit einem Anhang, enthaltend die wichtigeren ausländischen Gesetze (Berlin 1878).

zu machen, konnte das neue Gesetz wegen Mangels einer genügenden Zahl qualifizirter Personen nicht erfüllen. Ebensowenig konnte der Vorschlag berücksichtigt werden, bei den einzelnen Nahrungsmitteln zu bestimmen, welche Beschaffenheit als Aechtheit angesehen werden soll, wodurch man die sonst unvermeidliche Willkür der Sachverständigen und der Richter ausschließen wollte. Es steht dem im Wege, daß die meisten Lebensmittel von der Natur in sehr verschiedener Qualität erzeugt werden und daß ebenso die künstlichen Zubereitungen wegen der mannigfaltigen damit zu befriedigenden Bedürfnisse sehr verschieden hergestellt werden müssen. Auch müßte eine solche Bestimmung in vielen Fällen dazu führen, daß von Haus aus besser beschaffene Gegenstände künstlich auf das vom Gesetz bezeichnete Niveau heruntergebracht würden. — Ueber Schlachthäuser siehe 10 u. 11 Vict. c. 34 und die Public health act von 1875 sec. 169. Schlachtzwang kann danach nicht eingeführt werden. — Die Bestimmungen über die Wasserversorgung sind jetzt zusammengefaßt in der Public health act sec. 51—69; hervorzuheben ist sec. 62, wonach die Eigenthümer solcher Häuser, welche keine genügende Wasserversorgung haben, zur Einrichtung einer solchen gezwungen werden können, und sec. 299, wonach unter gewissen Voraussetzungen die Lokalbehörden vom Minister angehalten werden können, eine öffentliche Wasserleitung auszuführen.

In Deutschland sind die ungenügenden Bestimmungen des Strafgesetzbuchs und der Partikulargesetzgebungen theils ersetzt und theils ergänzt worden durch ein Reichsgesetz vom 14. Mai 1879 [14]), das sich in verschiedenen Punkten an die englische Gesetzgebung anlehnt, aber nicht nur für Nahrungs- und Genußmittel, sondern auch für Spielwaaren, Tapeten, Farben, Petroleum, Eß-, Trink- und Kochgeschirr gilt. Während bezüglich der theils vom Gesetzgeber selbst erlassenen, theils dem Kaiser anheimgegebenen Verbote auf die §§ 5—14 des Gesetzes verwiesen werden kann, ist hier hervorzuheben, daß Verurtheilungen wegen Verletzung jener Verbote durch die verurtheilende Behörde öffentlich bekannt gemacht werden können, Freisprechungen auf Antrag des Freigesprochenen bekannt gemacht werden müssen; daß den Polizeibeamten das Recht eingeräumt ist, von Gegenständen, welche unter das Gesetz fallen und öffentlich feilgehalten werden, gegen Entschädigung Proben zum Zweck der Untersuchung zu entnehmen und bei Personen, welche nach Maßgabe des Gesetzes gewisse Verurtheilungen erfahren haben, Revisionen vorzunehmen; daß endlich die von den größeren Gemeinden erwartete Anstellung von Beamten zur technischen Untersuchung von Lebensmitteln dadurch begünstigt wird, daß die auf Grund des Gesetzes ausgesprochenen Geldstrafen der Kasse zugewiesen werden, welche für den Ort der That einen Beamten der bezeichneten Art unterhält. — Bezüglich der Fleischschau und des Zwangs zur Benutzung öffentlicher Schlachthäuser ist auf die Gew.O. § 23 und die einschlagenden partikularrechtlichen Bestimmungen zu verweisen (in Preußen Gesetze vom 18. März 1868 und 9. März 1881, in Bayern Polizeistrafgesetzbuch Art. 74 u. 145, in Württemberg P.St.G. Art. 29, in Baden P.St.G.B. § 93 u. 95). — In der Wasserversorgung ist besonders Großartiges in Württemberg geleistet worden. Von den auf der wasserarmen Rauhen Alb gelegenen Ortschaften haben im Lauf der letzten zehn Jahre ungefähr hundert in neun Gruppen mit zusammen gegen 40 000 Einwohner auf einem Gebiet von 30 qkm Wasserleitungen hergestellt, welche das Wasser 117—310 m hoch heben, sich in fast alle Haushaltungen verzweigen und täglich auf den Kopf 75 l liefern. Die Kosten stellen sich auf 5 610 000 M., wovon der Staat ungefähr ein Viertel übernahm [15]).

---

[14]) Betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen. Ausgaben existiren von Zinn (Nördlingen 1879), Meyer und Finkelnburg (Berlin 1880) u. A. m.

[15]) Die öffentliche Wasserversorgung in Württemberg, Denkschrift des Ministeriums des Innern, Stuttgart 1881.

3. Baupolizei.

§ 16. Die Baupolizei verfolgt fünf verschiedene Ziele: 1) Den Schutz gegen Feuersgefahr. Zu diesem Zweck werden z. B. Anordnungen erlassen über die Anlegung und die periodische Untersuchung der Feuerstellen, über die Offenhaltung von Zwischenräumen zwischen den einzelnen Gebäuden, über die zur Herstellung der Gebäude und namentlich der Dächer zu verwendenden Materialien. 2) Die Verhütung von Unglücksfällen. Sie wird z. B. erstrebt durch Bestimmungen über die Fundirung der Häuser, durch die Vorschrift, an Treppen und andern gefährlichen Stellen Geländer anzubringen, durch die Forderung der Niederreißung baufälliger Gebäude. 3) Die Beförderung des Verkehrs. Von diesem Gesichtspunkt aus werden Straßen gezogen und bestimmt, wie die Häuser zu denselben zu stellen sind, die Oeffnung von Thüren und Fenstern und die Anlegung von Treppen u. dgl. in den Straßenraum hinein untersagt, die Ableitung von Wasser von den Häusern auf die Straßen verboten. 4) Die Befriedigung des Schönheitsgefühls. Ihr dient z. B. die Bestimmung, daß in den besseren Straßen keine Scheuern, Ställe u. dgl. errichtet, die Häuser mit der Traufseite an die Straße gestellt werden, die Fenster eine gewisse Größe haben müssen. 5) Die Sicherung der Gesundheit. Demgemäß wird z. B. die Herstellung zu niedriger und der Gebrauch feuchter Wohnungen verboten und die Anlegung und Räumung der Abtritte geregelt.

Hierher gehört nur die den Schutz der Gesundheit bezweckende baupolizeiliche Thätigkeit. Ehe aber auf diese näher eingegangen wird, sind noch einige die ganze Baupolizei betreffende Angaben vorauszuschicken.

§ 17. Die Beobachtung der polizeilichen Forderungen, welche sich auf die Herstellung von Bauten beziehen, kann entweder dadurch erreicht werden, daß sie in Gebote und Verbote gefaßt werden, deren Verletzung mit gerichtlicher Strafe und polizeilichem Zwang bedroht wird, oder dadurch, daß Jedem der bauen will, die Einholung polizeilicher Erlaubniß auferlegt wird, welche nur ertheilt wird, wenn der Bauplan die öffentlichen Interessen nicht verletzt. Auch im letzteren Falle ist es nicht ausgeschlossen, daß die polizeilichen Forderungen gesetzlich fixirt und also der Willkür der Behörden Schranken gesetzt werden. Aber dennoch sind bei dem Konzessionirungsprinzip die Baulustigen sehr viel abhängiger als bei dem bloß repressiven Verfahren. Denn bei dem ersteren System können die Behörden immer mannigfaltige Wünsche dadurch durchsetzen, daß jeder Widerstand gegen dieselben sich mit einer oft sehr empfindlichen Verzögerung der Bauerlaubniß bestraft. Auch nöthigt das Präventivsystem die Baulustigen, sich in allen Fällen mit den Behörden auseinanderzusetzen, während sie bei dem Repressivsystem hierzu nur gezwungen sind, wenn sie in den Verdacht einer Gesetzesverletzung gerathen. Es muß daher für höher entwickelte Staaten das Konzessionirungsprinzip als verwerflich, das Repressivsystem als das richtigere bezeichnet werden, wie letzteres denn auch in England und Frankreich eingeführt ist. Dabei ist aber zu beachten, daß da, wo die Konzessionirung hergebracht ist, kein plötzlicher Uebergang zu dem freieren System stattfinden darf, da dann die Baulustigen und Bauhandwerker aus Unkenntniß der Vorschriften, um welche sie sich ja bisher nicht zu bekümmern brauchten, zahlreiche Gesetzesverletzungen begehen und in Strafen verfallen werden. Der Uebergang muß vielmehr dadurch zu einem allmäligen gemacht werden, daß zunächst nur die einfacheren Baufälle (Reparaturen, Veränderungen im Innern von Häusern u. s. w.) freigegeben oder wenigstens nur anzeigepflichtig gemacht werden, und daß erst, wenn eine gewisse Vertrautheit des Publikums mit der Baugesetzgebung erreicht ist, zur vollen Freiheit übergegangen wird [16].

[16]) Die Uebereinstimmung der Bauten mit den Gesetzen der Baukunst und den Vorschriften der Polizei wurde bis in die neuere Zeit in den meisten deutschen Staaten auch durch die Bestimmung erstrebt, daß die Bauhandwerke (Maurerei, Zimmerei u. s. w.) nur durch staatlich geprüfte Personen

§ 18. Die Forderungen der Baupolizei müssen mit der Hebung des Verkehrs, der Wohlhabenheit, des Geschmacks und der Dichtigkeit der Bevölkerung immer strenger werden. Die aus alter Zeit überkommenen engen und gewundenen Straßen, die Häuser mit überhängenden oberen Stockwerken und unsymmetrischen Façaden, die Abtritte mit Versitzgruben, die Dächer von Stroh oder Schindeln, alles dies und noch vieles Andere, was früher keinen Anstoß erregte, genügt den heutigen Ansprüchen und Bedürfnissen nicht mehr. Die Anwendung der jeweils geltenden Bestimmungen auf die früher errichteten Gebäude würde aber in den meisten Fällen von den Eigenthümern schwere Opfer fordern und als verletzende Härte empfunden. Es können daher die Bauvorschriften im Allgemeinen nur für die neu zu errichtenden oder von Grund aus zu reparirenden Bauwerke erlassen werden und es kann diese Regel nur so weit außer Anwendung bleiben, als die Erfüllung einer neuen Bestimmung den Betroffenen keine erheblichen Kosten verursacht, oder ein besonders dringendes Bedürfniß befriedigt, oder als den Betheiligten gleichzeitig entsprechende Entschädigung gewährt wird. Wenn die französische Gesetzgebung diesen Grundsatz theilweise verletzt, indem sie bestimmt, daß Häuser, welche mit einer neuen Straßenlinie nicht im Einklang stehen, nicht ausgebessert werden dürfen (so schon ein kgl. Edikt von 1607), so wird hierdurch das öffentliche Interesse auf Kosten Einzelner gefördert.

§ 19. Die Baupolizei muß einen Unterschied machen zwischen Dörfern und Städten, oder genauer zwischen Orten mit überwiegend landwirthschaftlichem Betrieb und andern Orten. Der landwirthschaftliche Betrieb verlangt, daß die Scheuern, die eine erhebliche Feuersgefahr bedingen, und die Stallungen und Dunggruben, die die Gesundheit bedrohen, in naher Verbindung mit den Wohnungen stehen, während andererseits die Gesundheit der ländlichen Bevölkerung durch die Art ihrer Beschäftigung und den vielen Aufenthalt im Freien befördert wird und Feuersbrünste wegen der isolirten Stellung der Häuser nicht leicht eine große Ausdehnung annehmen. In den Städten, wo die Häuser und Menschen eng zusammengedrängt sind, ein lebhafter Verkehr stattfindet, große Werthe aufbewahrt werden und die Lebensweise der meisten Menschen der Gesundheit wenig zuträglich ist, müssen nach allen Richtungen strengere Forderungen gestellt werden, zu deren Erfüllung aber auch alle Voraussetzungen, namentlich die ökonomischen, gegeben zu sein pflegen.

§ 20. Um nun speziell auf die gesundheitliche Baupolizei zu kommen, so sind als wichtigste Maßregeln, welche dieselbe zu treffen hat, folgende zu bezeichnen:

1) Verbot der Herstellung zu niederer Wohnungen mit zu kleinen oder zu wenig Fenstern, da hier die Bewohner durch Mangel an reiner Luft gefährdet werden. Freilich ist die Bestimmung der Luftmenge, welche ein Wohnraum haben muß, um gesund zu sein, bedingt durch die nicht festzustellende Zahl der Personen, die ihn benutzen werden. Man kann diese Zahl aber wenigstens schätzen und nach Maßgabe der durchschnittlich zu erwartenden Bewohnerzahl die geeigneten Bestimmungen über das Minimum der Zimmerhöhe und der Fensterfläche treffen.

2) Verbot der Herstellung von Kellerwohnungen, d. h. von Wohnungen, deren Fußboden erheblich niedriger liegt als das sie umgebende Terrain. Kellerwohnungen sind nicht nur nothwendig feucht, sondern wegen der unvermeidlichen Kleinheit der Fenster auch dunkel und schlecht ventilirt.

---

betrieben werden durften. Diese Bestimmung ist durch die R.Gew.Ordn. mit Recht aufgehoben worden. Denn die Abhängigmachung des Gewerbebetriebs von der Erstehung einer Prüfung verführt das Publikum zu der Meinung, daß es sich auf die Gewerbtreibenden verlassen und auf eigene Kontrolle verzichten könne, während die Prüfung doch nur Kenntnisse feststellen kann, nicht aber auch die bei den fraglichen Gewerbtreibenden gleich wichtige Solidität und Gewissenhaftigkeit. Die Gew.O. schließt übrigens nicht aus, daß fernerhin Prüfungen für solche Personen gehalten werden, welche sich denselben freiwillig unterziehen wollen.

3) Verbot, neu gebaute Häuser vor Ablauf einer gewissen Frist zu beziehen. Da die Ursachen der Gesundheitsgefährlichkeit neuer Häuser nicht zuverlässig bekannt sind und die gewöhnlich als Hauptgrund angesehene Feuchtigkeit je nach der Bauart, dem Baumaterial und dem während und nach dem Bauen herrschenden Wetter sehr verschieden ist, ohne daß man jedoch im Stand ist, den Feuchtigkeitsgehalt eines Hauses auf einfache Weise festzustellen, darf die Frist nicht zu hoch bemessen werden und muß jedenfalls, je länger sie ist, um so mehr in allen geeigneten Fällen durch Dispense beschränkt werden.

4) Feststellung der Maximalhöhe der Häuser nach Maßgabe der Breite der Straßen und zwar dahin, daß die Häuserhöhe im umgekehrten Verhältniß zur Straßenbreite steht. Es wird dadurch den Wohnungen das nöthige Maß von Licht und reiner Luft gesichert. Auch hier kann aber nicht von einer strengen Durchführung des Prinzips die Rede sein, da der Licht- und Luftzutritt zu den Wohnungen zugleich durch die Größe der seitlichen Abstände der Häuser und durch die Größe der zwischen den Häusern liegenden Höfe und Gärten bedingt ist.

5) Fürsorge für guten Zustand des Straßenkörpers, d. h. für Pflasterung, Reinigung und Besprengung der Straßen. Diese zunächst für den Verkehr nothwendigen Maßregeln sind auch für die Gesundheit von großem Belang. Denn auf gepflasterten Straßen läuft das Wasser rascher und vollständiger ab und wird also der Beihülfe zum Faulen der auf die Straßen gelangenden organischen Stoffe entzogen. Die Reinigung nimmt diese Stoffe ganz hinweg und die Besprengung löscht den den Lungen schädlichen Staub.

6) Fürsorge für die Beseitigung der Abfallstoffe, d. h. der Küchen- und Gewerbeabfälle, des Kehrichts, des zu Reinigungen verwendeten Wassers und der Exkremente der Menschen und der Hausthiere.

§ 21. Für die bei der heutigen Konzentrirung der Bevölkerung sehr schwierige und daher zu großer Wichtigkeit gelangte Beseitigung der Abfallstoffe ist die nächstliegende Einrichtung die Herstellung von Sammelstellen bei den einzelnen Häusern, deren Inhalt, so oft sie gefüllt sind, weggebracht und, soweit er sich hierzu eignet, von der Landwirthschaft als Dung verwendet wird. Die Sammelstellen bestehen meistens in Gruben. Wenn diese ungemauert sind (Versitzgruben), dringt die Hauptmasse, wenn sie gemauert sind, wenigstens ein Theil des Inhalts in das sie umgebende Erdreich ein, wodurch zwar die Fortschaffung vereinfacht oder selbst ganz erspart, aber auch nicht selten eine Befeuchtung der Häuser, Vergiftung der Brunnen und Verunreinigung der Luft erzeugt wird. Die Einrichtung läßt also viel zu wünschen übrig und es ist daher in gesundheitlicher Beziehung ein großer Fortschritt, wenn als Sammelstellen bewegliche wasserdichte Tonnen oder Kästen verwendet werden (Tonnensystem). Es wird dadurch zugleich die Abfuhr erleichtert, da die Tonnen und Kästen so wie sie sind fortgebracht werden können, während bei Gruben der Inhalt erst in transportable Behälter geschöpft oder — besser — gepumpt werden muß.

Um die Abfuhr weniger kostspielig zu machen, scheidet man zuweilen durch Siebe und ähnliche Einrichtungen die flüssigen Bestandtheile der Abfallstoffe von den festen und leitet die ersteren in die Dohlen und Gruben, die überall zur Aufnahme und Fortleitung des Regenwassers bestehen, und die bald in Bäche oder Flüsse, bald auf irgendwelche Grundstücke münden. Aber durch diese Methode geht die Dungkraft des betreffenden Theils der Abfälle verloren, und in großen Städten bleibt die Abfuhr doch noch sehr kostspielig, weil sie nach sehr entfernten Orten bewirkt werden muß.

Man wendet daher in Städten immer häufiger ein ganz anderes Verfahren an. Man durchzieht die ganze Stadt mit einem großen, alle Häuser berührenden Kloakensystem, das alle festen und flüssigen Abfallstoffe und gewöhnlich auch das Regenwasser aufnimmt und aus der Stadt wegführt. Die Wegführung findet gewöhnlich durch Schwemmung statt,

d. h. es wird die Masse durch Wasserzuleitung so dünnflüssig gemacht und den Kloaken eine solche Neigung gegeben, daß ihr ganzer Inhalt sich von selbst an den Ort der Unterbringung bewegt. Ist aus Mangel an Wasser oder an Gefäll keine natürliche Fortbewegung zu erreichen, so wird am Ende der Kloake periodisch ein luftleerer Raum hergestellt und dadurch die Kloake künstlich entleert (Liernur'sches System). Die Kloaken nehmen namentlich auch alle Abfälle der Werkstätten und Fabriken auf, die beim Abfuhrsystem meist schwer zu beseitigen sind, da sie zum Theil keinen Dungwerth haben. Die Unterbringung des Kloakeninhalts findet womöglich in einem Fluß oder im Meer statt. Doch können nur sehr bedeutende Flüsse die Abfälle einer großen Stadt aufnehmen, da sie in kleinen weithin das Wasser unbrauchbar machen und die Luft mit übelriechenden und schädlichen Gasen erfüllen würden. Die Frage, wie in Ermangelung eines aufnahmsfähigen Wassers der Kloakeninhalt unterzubringen ist, gehört zu den schwierigsten der Gesundheitspolizei. Die Verarbeitung zu konzentrirtem und daher leicht transportabelm Dünger hat noch nirgends die Kosten gedeckt. Es wird daher gegenwärtig mit Vorliebe die Ausgießung des Schmutzwassers auf sehr ausgedehnte Feldflächen angewendet (Berieselung). Dieselben nehmen die festen Stoffe auf, während das Wasser theils verdunstet, theils in den nächsten Fluß oder Bach läuft. Das System hat den Vorzug, daß es die Dungkraft des Kloakeninhalts verwerthet. Aber die Landwirthe schätzen diesen Werth meist niedriger als die Selbständigkeit, die ihnen durch Einbeziehung ihrer Grundstücke in das Berieselungssystem verloren geht. Deshalb ist die Stadt in der Regel genöthigt, die zu berieselnden Grundstücke käuflich oder pachtweise an sich zu bringen und also einen großen landwirthschaftlichen Betrieb zu unternehmen, bei dem juristische Personen schwer auf ihre Kosten kommen.

§ 22. Das positive Recht der sanitären Baupolizei ist in Deutschland nur zu einem sehr kleinen Theil in Gesetzen, größtentheils in Verordnungen der höheren und niederen Polizeibehörden enthalten. Von gesetzlichen Bestimmungen ist für das ganze Reich § 367 Ziff. 15 des St.G.B.s zu erwähnen, für Preußen das Gesetz vom 2. Juli 1875 über die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, für Bayern die Artikel 73 und 92—94 des P.St.G.B.s vom 26. Dezember 1871, für das Königreich Sachsen das Gesetz vom 6. Juli 1863 über das Verfahren wegen polizeilicher Beaufsichtigung der Baue, für Württemberg Art. 30 des P.St.G.s vom 27. Dezbr. 1871 und die Allgemeine Bauordnung vom 6. Oktober 1872, für Baden § 116 des P.St.G.B.s vom 31. Oktober 1863 und das Gesetz vom 20. Februar 1868 über die Anlage der Ortsstraßen und die Feststellung der Baufluchten. Aus dem Inhalt des deutschen Rechts ist nur hervorzuheben, daß fast im ganzen Reich die Ausführung von Bauten von polizeilicher Genehmigung abhängig ist.

In Frankreich hat die Baugesetzgebung ihre Aufmerksamkeit fast ausschließlich der Sicherung des Verkehrs zugewendet und die Fürsorge für die Gesundheit den Lokalbehörden überlassen. Doch hat ein Gesetz vom 13. April 1850 über ungesunde Wohnungen den Gemeinderäthen das Recht ertheilt, wenn eine Kommission von Sachverständigen eine vermiethete Wohnung als ungesund erfindet, dem Eigenthümer die zur Assanirung nöthigen Arbeiten vorzuschreiben; wenn die Assanirung nicht möglich ist, kann die fernere Vermiethung verboten werden. Das Gesetz scheint sich aber in der Praxis wenig bewährt zu haben.

Für England ist auf die Public health act zu verweisen, die im Gegensatz zu den kontinentalen Gesetzgebungen nicht nur den Lokalbehörden Vollmachten ertheilt, sondern dieselben auch zur Unterhaltung bestimmter Einrichtungen verpflichtet und ferner für das Publikum eine Reihe von Verbindlichkeiten direkt begründet. Vgl. z. B. sec. 26, 35, 40—43, 47, 71, 78 u. s. w.

4. Gewerbepolizei.

§ 23. Der Gewerbe- und Industriebetrieb enthält Gesundheitsgefährdungen für die in den Werkstätten und Fabriken beschäftigten Arbeiter und für die Gesammtheit. Die Arbeiter werden gefährdet durch die schlechte Luft, welche sich in engen mit vielen Menschen besetzten Räumen bildet, durch die Bewegungen der aufgestellten Maschinen, durch den Staub, Rauch, Geruch, die Gase und Flüssigkeiten, welche bei vielen Arbeiten entstehen, durch Explosionen, denen manche zur Anwendung kommende Stoffe und namentlich die Dampfkessel ausgesetzt sind. Fast allen diesen Gefahren ist auch das in der Nähe der Werkstätten und Fabriken wohnende oder passirende Publikum ausgesetzt, nur meist in geringerem Grad. Die Arbeiter können sich gegen die sie bedrohenden Gefahren mehr oder weniger durch die Verträge schützen, welche sie mit den Unternehmern abschließen. Doch ist diese Möglichkeit meist nur eine theoretische und da das Publikum von vornherein außer Stand ist, sich selbst sicher zu stellen, bedürfen beide Kategorieen der Unterstützung des Staats. Bei der außerordentlichen Mannigfaltigkeit, welche nicht nur die Gewerbe überhaupt, sondern auch innerhalb jedes Gewerbebetriebs die einzelnen Unternehmungen bieten, ist es nur in mäßigem Umfang möglich, die wünschenswerthen Beschränkungen durch allgemeine Anordnungen zu schaffen. In der Hauptsache ist das Ziel vielmehr nur durch das Konzessionssystem zu erreichen, d. h. es müssen die Behörden ermächtigt werden, im Wesentlichen nach freiem Ermessen in jedem einzelnen Fall die Genehmigung zum Gewerbebetrieb zu ertheilen oder zu versagen und im ersteren Fall zugleich die Bedingungen festzustellen, welche zur Sicherung der Gesundheit, sowie der sonst vom Staat zu wahrenden Interessen (Feuersicherheit u. s. w.) beobachtet werden müssen. Da aber jede diskretionäre polizeiliche Gewalt dem Mißbrauch ausgesetzt ist, kann das Konzessionssystem nur für die gefährlicheren Gewerbebetriebe Anwendung finden, während die übrigen freizugeben sind. Auch der weitere Umstand spricht für eine sparsame Anwendung des Konzessionssystems, daß die mit seiner Handhabung zu betrauenden Behörden in Bezug auf viele Industrieen nur schwer wahrhaft sachverständige Berather finden können.

Die Konzessionen können nicht in dem Sinn gegeben werden, daß sie dem, welcher sie erhalten hat, ein unwiderrufliches Recht auf die Ausübung des Gewerbes nach Maßgabe der Konzession verleihen. Wenn nach der Ertheilung einer Konzession eine Erfindung gemacht wird, welche gegen die mit dem genehmigten Gewerbebetrieb verbundenen Gefahren oder Nachtheile dem Publikum oder den Arbeitern einen besseren Schutz gewährt, kann dem Unternehmer nicht das Recht zustehen, die Erfindung zu ignoriren. Aber mit Rücksicht auf das Kapital, das die Gewerbtreibenden auf die polizeiliche Genehmigung hin und zum Theil nach Maßgabe dieser Genehmigung in dem Unternehmen anlegen, sollten ihnen nachträglich Beschränkungen nur auferlegt werden, wenn sie dadurch keinen erheblichen finanziellen Schaden erleiden, oder unter Gewährung von Entschädigung aus öffentlichen Mitteln.

§ 24. Die in Geltung stehenden allgemeinen Anordnungen haben schon bei Behandlung der industriellen Arbeiterfrage die nöthige Besprechung gefunden (I, S. 972 ff.), so daß hier nur auf das Koncessionswesen eingegangen zu werden braucht.

Die älteste zusammenhängende Gesetzgebung ist die französische, welche in einem Dekret vom 15. Oktober 1810 enthalten ist. Dieses noch heute gültige Dekret unterscheidet drei Klassen von gefährlichen Gewerbebetrieben; die der ersten Klasse müssen von menschlichen Wohnungen fern gehalten werden, die der zweiten Klasse dürfen in der Nähe von Wohnungen nur unternommen werden, wenn die Interessen der Nachbarschaft sicher gestellt sind, die der dritten Klasse dürfen grundsätzlich in der Nähe von Wohnungen betrieben werden, unterliegen aber wie die andern polizeilichen Beschränkungen. Die Einreihung der Gewerbe in diese Klassen hat im Lauf der Zeit zahlreiche Veränderungen erfahren; die jetzt gültige Klassifikation beruht auf

einem Dekret vom 31. Dezbr. 1866, zu dem aber auch schon wieder Nachtragsbestimmungen ergangen sind [17]) Während ursprünglich die Anlagen der ersten Klasse vom Staatsrathe, die der zweiten Klasse von den Präfekten und die der dritten Klasse von den Unterpräfekten konzessionirt wurden, sind seit 1852 auch für die der ersten Klasse die Präfekten zuständig. Gegen die Entscheidungen der Präfekten und Unterpräfekten können die Verwaltungsjustizbehörden angerufen werden. Die Aufstellung von Dampfkesseln ist seit dem Dekret vom 25. Januar 1865, das jetzt durch eines vom 30. April 1880 ersetzt ist, nicht mehr konzessionspflichtig. Sie werden, ehe sie in Gebrauch genommen werden und nachher mindestens alle 10 Jahre einer amtlichen Druckprobe unterworfen; die Verletzung der generell vorgeschriebenen Vorsichtsmaßregeln wird gerichtlich bestraft.

Für England sind die einschlagenden Bestimmungen jetzt in Sec. 112—115 der Public health act von 1875 enthalten. Danach ist zur Eröffnung eines noxious or offensive trade business or manufacture Genehmigung der lokalen Gesundheitsbehörde nöthig; was unter offensive trade etc. zu verstehen ist, wird nur durch Anführung einiger Beispiele, (Seifensiederei, Gerberei, Talgschmelze u. s. w.) erklärt. Die Lokalbehörden können ferner mit Genehmigung des Ministeriums für die konzessionirten Anlagen Polizeiverordnungen erlassen und müssen auf Antrag des öffentlichen Arztes oder von zwei andern Aerzten, oder von zehn Einwohnern wegen jeder von einer gewerblichen Anlage ausgehenden Gesundheitsgefährdung (nuisance) einen Friedensrichter anrufen, welcher Strafen bis zu 200 £ aussprechen kann. Die Bestimmungen gelten zunächst nur für städtische Bezirke, können aber vom Ministerium auf solche ländliche Bezirke, welche darauf antragen, ausgedehnt werden.

Für Deutschland sind die konzessionspflichtigen gewerblichen Anlagen in § 16 der R.Gew.O. aufgezählt. Das Verzeichniß kann durch Beschluß des Bundesraths abgeändert werden, der jedoch der Genehmigung des nächstfolgenden Reichstags zu unterbreiten ist. Nach § 24 ist die Aufstellung von Dampfkesseln in gleicher Weise konzessionspflichtig. Nach § 27 muß die Errichtung von Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem Geräusch verbunden ist, der Behörde angezeigt werden, welche, wenn Kirchen, Schulen, Krankenhäuser u. s. w. in der Nähe sind, die Ausübung des Gewerbes untersagen oder beschränken kann.

5. Leichenbestattung [18]).

§ 25. Die menschlichen Leichen gefährden die Gesundheit immer durch ihre Zersetzungsprodukte, unter Umständen — wenn der Tod durch eine ansteckende Krankheit herbeigeführt worden ist — auch durch das in ihnen enthaltene Kontagium. Ihre Beseitigung findet in allen civilisirten Ländern durch Beerdigung statt. In der Regel wird jede Leiche einem besonderen Grab übergeben; nur in großen Städten pflegen für die Armen Massengräber hergestellt zu werden, die erst zugeworfen werden, wenn sie gefüllt sind.

Die Beerdigung entfernt alle von den Leichen unmittelbar drohenden Gefahren — wenigstens wenn nur Einzelgräber verwendet werden, und die wiederholte Benutzung eines Grabes nicht eher stattfindet, als die ihr früher übergebene Leiche vollständig verwest ist. Möglicherweise erzeugt aber die Beerdigung andere Nachtheile: Die in der Erde aus den Leichen sich bildenden Stoffe können sich der Luft und dem Grundwasser mittheilen und also denen, welche die Luft einathmen oder das Wasser genießen, schädlich werden. Ein wissenschaftlicher Nachweis, daß die in der Erde verwesenden Leichen dem Wasser oder der Luft giftige Stoffe in einem für die menschliche Gesundheit erheblichen Maß mittheilen, hat bis jetzt nicht erbracht werden können. Nichtsdestoweniger besteht diese Möglichkeit, und

[17]) Die Klassifikation von 1866 ist unter Berücksichtigung der Nachträge abgedruckt bei Block a. a. O., 2. Suppl. 1879, s. v. Etablissements dangereux, insalubres et incommodes.

[18]) Wernher, die Bestattung der Todten in Bezug auf Hygiene, geschichtliche Entwicklung und gesetzliche Bestimmungen, Gießen 1880.

zweifellos entsenden viele Begräbnißplätze belästigende Gerüche. Die Polizei muß daher bestimmen, daß im Innern von Ortschaften (z. B. in und bei Kirchen) und innerhalb einer bestimmten Entfernung von Wohngebäuden Beerdigungen nicht vorgenommen werden dürfen und daß zur Herstellung neuer Begräbnißplätze (auch wenn sie nur für eine einzelne Leiche bestimmt sind) polizeiliche Erlaubniß erwirkt werden muß, welche nur nach Prüfung der Terrain-, Wind-, Verkehrsverhältnisse u. s. w. zu ertheilen ist. Zur Begründung des analogen Verbots, in der Nähe von Begräbnißplätzen Gebäude zu errichten, reichen dagegen die von den Begräbnißplätzen erzeugten Nachtheile nicht aus.

§ 26. Da die Einzelnen nur ausnahmsweise im Stand sind, für ihre verstorbenen Angehörigen selbst einen Begräbnißplatz zu beschaffen, müssen solche von den Gemeinden oder andern Vereinen eingerichtet und denen, welche sie bedürfen, gegen entsprechende Bezahlung zur Verfügung gestellt werden. Eine Ueberlassung von Gräbern auf ewige Zeiten empfiehlt sich nicht, weil die Personen, die an der Erhaltung eines Grabes ein Interesse haben, innerhalb gegebener Zeit selbst wegsterben. Die öffentlichen Begräbnißplätze sind nicht durch die kirchlichen Gemeinden herzustellen, denn da diese wenigstens zum Theil die Angehörigen fremder Konfessionen von ihren Friedhöfen ausschließen, erzeugt diese Einrichtung große Uebelstände: in Orten, die nur von einer Konfession bewohnt werden, fehlt ein Beerdigungsplatz für die daselbst sterbenden Fremden einer andern Konfession, und in gemischten Orten werden die zu verschiedenen Kirchen gehörenden Angehörigen derselben Familie auf verschiedene Friedhöfe gebracht.

§ 27. In neuerer Zeit ist die Ersetzung der Beerdigung durch die schon im Alterthum in Gebrauch gewesene Verbrennung der Leichen empfohlen worden. Da es nicht feststeht, daß die Beerdigung die öffentliche Gesundheit gefährdet, und da die Verbrennung sich nicht billiger stellt als die Beerdigung und unter Umständen wichtiges kriminalistisches Beweismaterial vernichtet, besteht kein Grund, die hergebrachte Bestattungsart von Polizeiwegen durch die neue zu ersetzen. Andererseits sind die gegen die Verbrennung erhobenen Bedenken nicht von großem Gewicht, und es läßt sich daher ihr Verbot nur damit begründen, daß sie nicht ohne polizeiliche Regelung gestattet werden kann und daß diese bei der geringen Zahl von Anhängern, die die Verbrennung bisher gefunden hat, sich noch nicht verlohnt.

§ 28. Die Bestattung muß natürlich möglichst rasch nach dem Eintritt des Todes vorgenommen werden. Doch ist die Bestimmung einer Maximalfrist i. d. R. nicht nöthig, da das Publikum im Allgemeinen ohnehin geneigt ist, die Beerdigung möglichst zu beschleunigen. Da die Beerdigung eine Verzögerung erfährt, wenn sie nicht am Sterbeort stattfindet, muß die Verbringung von Leichen nach andern Orten von besonderer Erlaubniß abhängig gemacht werden (Leichenpaß), welche nur zu ertheilen ist, wenn die Leiche gut verpackt wird und wenn der Tod nicht in Folge einer ansteckenden Krankheit eingetreten ist.

§ 29. Endlich muß die Polizei noch dafür sorgen, daß nicht Scheintodte der Bestattung unterworfen werden. Da der Laie häufig den wirklichen Tod vom Scheintod nicht unterscheiden kann, ist eine obligatorische Leichenschau durch Sachverständige einzurichten und von deren Entscheidung die Vornahme der Beerdigung abhängig zu machen. Die Leichenschau muß womöglich durch Aerzte besorgt werden; in kleinen Orten, in denen solche nicht vorhanden sind, ist sie Personen zu übertragen, welche sich die zur Verrichtung des Dienstes nöthigen Kenntnisse sonstwie angeeignet und dies nachgewiesen haben. Die Leichenschauer der letzteren Art sind aber häufig, die ärztlichen wenigstens manchmal, unzuverlässig. Daher ist zur Erhöhung der Sicherheit vorzuschreiben, daß die Bestattung i. d. R. nicht vor Ablauf einer gewissen Frist (1- bis 3mal 24 Stunden) nach dem scheinbaren Eintritte des Todes stattfinden darf. Auszunehmen sind nur einerseits die Fälle, in welchen über den wirklichen Eintritt des Todes kein Zweifel bestehen kann (Sektion, Vernichtung wesentlicher

Körpertheile), andererseits die Fälle besonderer Gefährlichkeit einer Leiche (ansteckende Krankheit, rasche Verwesung). Die Verschiebung der Beerdigung wird sehr erleichtert durch die Einrichtung von Leichenhäusern, d. h. von Lokalen, welche zur Aufbewahrung der Leichen vom Eintritt des Todes bis zur Beerdigung bestimmt sind. In den meisten Wohnungen sind die Menschen so eng zusammengedrängt, daß die Belassung von Leichen daselbst, selbst für eine kurze Frist, Gesundheitsbeschädigungen erzeugt. In großen Städten sind (z. B. für Personen, die in Gasthäusern sterben, für Verunglückte, deren Wohnung nicht sogleich zu ermitteln ist) Leichenhäuser geradezu unentbehrlich. Zwang zur Benutzung des Leichenhauses läßt sich nur in gewissen Fällen rechtfertigen, z. B. für Leichen, die andernfalls in stark bewohnten Zimmern aufbewahrt werden müßten. Wo aber allgemeiner Zwang in früherer Zeit eingeführt worden ist und nicht mehr als Härte empfunden wird, ist er jedenfalls aufrecht zu erhalten.

§ 30. Das Beerdigungswesen hat bisher die vollkommenste Regelung in den süddeutschen Staaten gefunden; in Preußen, Frankreich und England fehlt namentlich noch eine allgemeine sachverständige Leichenschau. In den deutschen Staaten sind nur einzelne Punkte durch Gesetz, die meisten durch Verordnungen und örtliche Vorschriften geregelt. Frankreich besitzt ein Gesetz über die Friedhöfe vom 23 prairial XII (12. Juni 1804). Aus demselben ist der Art. 14 hervorzuheben, nach welchem Jeder auf seinem Grundeigenthum Beerdigungen vornehmen darf, wenn es in der für Begräbnißplätze vorgeschriebenen Entfernung von Wohngebäuden liegt. Ferner bestimmt Art. 15, daß in konfessionell gemischten Orten für jede Konfession ein besonderer Friedhof zu unterhalten ist. Ebensowenig Beifall verdient die Bestimmung eines Dekrets vom 7. März 1808, nach welchem bei Friedhöfen im Umkreis von 100 Metern Wohngebäude weder errichtet, noch erweitert oder ausgebessert werden dürfen. Die zahlreichen Gesetze, welche in den letzten Dezennien in England über das Beerdigungswesen erlassen worden sind, beschäftigen sich fast ausschließlich mit der Organisation und den Befugnissen der Behörden, welche Friedhöfe zu unterhalten haben, und setzen in polizeilicher Beziehung nur fest, daß Friedhöfe mindestens 100 Yards vom nächsten Wohngebäude entfernt sein müssen (wenn nicht der Hauseigenthümer eine größere Annäherung gestattet) und daß die Herstellung neuer Begräbnißplätze im Innern von Ortschaften (nicht auch der fernere Gebrauch der vorhandenen) unzulässig ist. Die Public health act enthält nur einige Bestimmungen über Leichenhäuser (sec. 141—143). Die Coroners, welche bei ungewöhnlichen Todesfällen die Todesursache zu ermitteln haben, brauchen hier nur genannt zu werden.

6. Fürsorge für kleine Kinder [19]).

§ 31. Die Gesundheit und selbst das Leben kleiner Kinder ist der fahrlässigen und absichtlichen Bedrohung durch die eigenen Eltern und durch fremde Erzieher ausgesetzt.

Vielen Eltern erscheinen Kinder als eine Last, die sie sich so leicht als möglich zu machen, oder aber schon vor der Geburt durch Fruchtabtreibung, nach der Geburt durch mittelbare oder unmittelbare Tödtung von sich abzuwälzen suchen. Namentlich uneheliche Mütter sind dieser Versuchung ausgesetzt, da bei ihnen zu der mit dem Besitz von Kindern verbundenen wirthschaftlichen Beschwerung noch die Schande hinzukommt. Das Haupt-

[19]) R. Mohl, die Findel- und Waisenhäuser, in der Deutschen Vierteljahrsschrift 1838, 4. Heft; Hügel, die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's, Wien 1863; Brochard, la vérité sur les enfants trouvés, Paris 1876; Laurent, l'état actuel de la question des enfants assistés, Paris 1876; v. Reitzenstein, die Armengesetzgebung Frankreichs in Schmoller's Jahrbuch f. Ges.Gbg. u. s. w., 5. Jahrg., S. 602 ff.; Uffelmann, Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Kinder, Preußische Jahrbücher Oktober 1880; sowie zahlreiche Aufsätze in den letzten Jahrgängen des Journal des Economistes.

mittel, welches gegen diese Gefährdungen der Kinder zur Anwendung kommt, ist die Unterhaltung von Findelhäusern, d. h. von öffentlichen Anstalten, welche die unentgeltliche Erziehung solcher Kinder, deren die Eltern sich entledigen wollen, übernehmen. Die ersten Findelhäuser wurden in Italien schon im 8. Jahrhundert errichtet. Im Jahre 1198 wurde an dem Findelhause in Rom die erste Drehlade angebracht, d. h. eine Vorrichtung, um Kinder übergeben zu können, ohne daß die Uebergeberin im Hause erkannt werden kann. Diese Einrichtung stellt die Kindesaussetzung in das ganz freie Ermessen der Mutter und bezw. der Eltern, während da, wo sie fehlt, die Uebergeberin eines Kindes die Zweckmäßigkeit seiner öffentlichen Erziehung doch mindestens wahrscheinlich machen muß. Von Italien aus verbreiteten sich die Findelhäuser über alle Staaten Europa's; sie wurden jedoch in den germanischen und protestantischen Ländern bald wieder aufgehoben, während sie in den romanischen und katholischen Ländern zum Theil bis auf den heutigen Tag bestehen.

§ 32. Die interessanteste Geschichte hat die Anstalt in Frankreich, wo über ihren Werth noch fortwährend ein lebhafter Meinungskampf geführt wird. Ein kais. Dekret vom 19. Januar 1811 bestimmt, daß alle Waisenhäuser Drehladen (tours) besitzen und also zugleich Findelhäuser sein sollen, daß in jedem Arrondissement höchstens ein Findelhaus zu unterhalten ist und daß der Staat zu ihren Kosten jährlich eine bestimmte Summe beisteuert. Unter der Herrschaft dieses Gesetzes erhob sich die Zahl der mit Drehladen versehenen Anstalten bis zum Jahre 1833 auf 219 und die Zahl der auf öffentliche Kosten unterhaltenen Kinder (einschließlich der Waisen) auf 131 000, während sie 1809 nur 65 000 betragen hatte. Da die Kosten anfingen unerschwinglich zu werden, suchte man dem starken Zudrang zunächst dadurch zu steuern, daß die Findelhäuser (welche die Kinder nur für wenige Tage selbst beherbergen, um sie sodann bei Pflegeeltern in Kost zu geben) angewiesen wurden, ihre Pfleglinge in entfernten Departements unterzubringen. Dadurch wurde der Mißbrauch abgeschnitten, daß Mütter ihre Kinder dem Findelhaus übergaben, um sie sodann als bezahlte Pflegemütter zurückzuerhalten.

Bei den Transporten gingen aber viele Kinder zu Grund, und die Losreißung von den Müttern wurde als Härte angesehen. Deshalb wurde 1834 weiter gegangen und vom Minister den Präfekten die Ermächtigung ertheilt, mit Zustimmung der Generalräthe die Drehladen abzuschaffen. Dieselben waren bis 1862 auf 5 reduzirt, welche seitdem gleichfalls verschwunden sind. Die Anstalten nehmen also jetzt Kinder nur auf, wenn eine vom Vorstand der Anstalt angestellte Prüfung der Verhältnisse dies als wünschenswerth erscheinen läßt („lorsqu'il y a des raisons confidentielles"). In Folge dessen ist die Zahl der aus öffentlichen Mitteln unterstützten Kinder auf ca. 90 000 heruntergegangen. Wo die Drehladen aufgehoben wurden, wurde gleichzeitig der Grundsatz adoptirt, den Müttern unehelicher Kinder während der drei ersten Lebensjahre der letzteren Unterstützungen zu gewähren; unter den angeführten 90 000 Kindern befinden sich ca. 20 000, welche in dieser Weise unterstützt werden. Ein Gesetz vom 5. Mai 1869 hat dieses System und also die Beseitigung der Drehladen insofern sanktionirt, als es den Departements die Gewährung von Unterstützungen der bezeichneten Art zur Pflicht macht [20]).

Von der Zeit an, wo die Aufhebung der Findelhäuser in Angriff genommen wurde, ist hiergegen fortwährend lebhaft opponirt worden, namentlich auch von der katholischen Kirche. Der Senat hat sich mehrmals für Wiederherstellung der Drehladen erklärt, die Regierung hat wiederholt die Wiedereinführung regelnde Gesetzentwürfe ausarbeiten lassen, die aber nicht zur Annahme gelangten. Daß die Frage in Frankreich nicht zur Ruhe kommt,

[20]) Zur Erklärung dieser Bestimmung ist daran zu erinnern, daß nach der französischen Gesetzgebung die Departements und Gemeinden im Allgemeinen nicht verpflichtet sind, ihre Armen zu unterstützen.

liegt jedenfalls zum Theil daran, daß nach der französischen Gesetzgebung die gerichtliche Belangung des außerehelichen Vaters unzulässig ist, uneheliche Kinder also in der Regel nur von der Mutter zu unterhalten sind, für welche dadurch die Versuchung, sich durch ein Verbrechen zu helfen, viel stärker wird.

Wie in Frankreich so sind auch in Oesterreich die Drehladen beseitigt; in Italien sind sie in den letzten Dezennien wenigstens erheblich vermindert worden.

§ 33. Die Findelhäuser erreichen den von ihnen erstrebten Zweck nur sehr unvollkommen. Da sie der Mutter die Erziehungslast abnehmen, verhüten sie allerdings diejenigen Tödtungen von Kindern, welche aus Furcht vor dieser Last begangen werden. Aber die mit einer unehelichen Schwangerschaft verbundene Schande und die schlimme Lage, in welcher sich die Mutter unmittelbar nach der Geburt befindet, bis sie das Kind dem Findelhaus zu überliefern vermag, nehmen sie der Mutter nicht ab, und folglich beugen sie den Tödtungen und Abtreibungen, welche aus Angst vor diesen letzteren Uebeln begangen werden, nicht vor. Eben aus diesen Quellen fließen aber die meisten Gefährdungen der Kinder, denn eine Mutter, die ihr Kind erst einige Zeit bei sich behalten hat, wird sich nicht mehr leicht an demselben vergehen. Das gegen die Zweckdienlichkeit der Findelhäuser erhobene Bedenken wird auch nicht durch die Thatsache widerlegt, daß in Frankreich nach der Aufhebung der Drehladen die gerichtlichen Verurtheilungen wegen Kindsmord und Fruchtabtreibung und die Todtgeburten (welche großentheils auf Abtreibungen oder Tödtungen zurückgehen) erheblich zugenommen haben. Während im Jahre 1822 wegen Fruchtabtreibung 19 und wegen Kindsmord 88 Verurtheilungen vorkamen, werden jetzt jährlich wegen des ersteren Delikts 75 und wegen des letzteren 224 Personen bestraft; an Todtgeburten kam 1839 eine auf 35,8 Geburten und jetzt eine schon auf 19,6 Geburten. Diese Zahlen beweisen nicht viel, weil in den letzten Dezennien die Zahl der Verurtheilungen auf allen Verbrechensgebieten ähnlich gestiegen ist wie bei den Kindsmorden und Abtreibungen — was in der Hauptsache durch die gestiegene Leistungsfähigkeit der Polizei zu erklären sein wird. Bezüglich der Fruchtabtreibungen ist zu beachten, daß dieselben Dank den Fortschritten der Medizin für die Mutter fast gar keine Gefahr mehr enthalten und daß also ein Hauptmotiv, das ihnen früher entgegenstand, weggefallen ist.

Abgesehen davon, daß die Findelhäuser den Zweck, den sie erstreben, jedenfalls nur theilweise erreichen, sprechen noch folgende Gründe gegen sie: 1) Sie sorgen so schlecht für das körperliche Wohl der Kinder, daß sie deren oft nicht weniger dem Tod überliefern, als sie dem Mord und der Fruchtabtreibung entreißen. In Frankreich starben, so lange eigentliche Findelhäuser bestanden, durchschnittlich 57 % ihrer Pfleglinge im ersten Lebensjahr, während von den Kindern öffentlich unterstützter Mütter nur 29 % starben. Aehnlich und zum Theil noch schlimmer ist das Verhältniß in andern Ländern. Die große Sterblichkeit der Findlinge beruht auf den Gesundheitsstörungen, welchen die Kinder bei der Verbringung ins Findelhaus und von da zu den Pflegeeltern ausgesetzt sind, auf der geringen Sorgfalt, welche Miethlinge den Kindern widmen und auf der Sparsamkeit, welche die Anstalten beobachten müssen, wenn die Kosten nicht unerschwinglich werden sollen. 2) Der Findling wird seiner Familie beraubt und damit des moralischen Halts, welchen diese gewährt, der gesellschaftlichen Stellung, auf welche sie Anspruch giebt, des Erbrechts, das der Familienstand bedingt. Die Loslösung der Findlinge von der Familie und von ihrer Anleitung und Kontrole hat für sie eine sehr viel unvollkommenere Erziehung, als die Durchschnittserziehung ist, zur Folge, was sich z. B. in dem unverhältnißmäßig starken Kontingent äußert, das die Findlinge zu den Verbrechern und zu den Prostituirten stellen. 3) Die Findelhäuser übertragen die ökonomische Last der Erziehung der Findlinge von den natürlichen Verpflichteten, ihren Eltern, auf die Gesammtheit der Steuerzahler, welchen eine

natürliche Pflicht zur Tragung dieser Last nicht obliegt; sie verstoßen also gegen die Gerechtigkeit. Zugleich werden aber auch die mit dem Unterhalt fremder Kinder belasteten Steuerzahler genöthigt, die Erzeugung eigener Kinder zu beschränken und es werden also ihre Mittel der schlechten Findlingserziehung statt der besseren Erziehung eigener Kinder dienstbar gemacht. 4) Indem die Findelhäuser den Eltern freistellen, sich der Erziehung der von ihnen erzeugten Kinder zu entschlagen, heben sie die ihnen von ihrem Gewissen auferlegte Verantwortlichkeit für ihre Handlungen in einem Falle auf, in welchem dieselbe besonders deutlich empfunden wird. Dadurch wird das Gefühl, für die eigenen Handlungen verantwortlich zu sein, überhaupt abgestumpft, dessen Schärfe doch eine der wichtigsten Voraussetzungen des Gedeihens der Einzelnen und der Gesammtheit ist. 5) Das Findelhaus beseitigt einen der stärksten Gründe, welche vom außerehelichen Geschlechtsverkehr abschrecken, die Angst, ein Kind unterhalten zu müssen; es befördert also die geschlechtliche Unsittlichkeit. Diesem Argument wird zwar entgegengehalten, daß in manchen Ländern ohne Findelhäuser mehr uneheliche Kinder geboren werden als in andern Ländern mit Findelhäusern. Aber diese Thatsache beweist nur, daß es Umstände giebt, welche noch stärker als Findelhäuser zum außerehelichen Geschlechtsverkehr anspornen.

§ 34. Ueberall kommen Verhältnisse vor, welche es den Eltern nahelegen, ihre kleinen Kinder fremden Personen zur Erziehung zu übergeben. Uneheliche Mütter sehen sich dazu genöthigt, um ungehindert dem Broderwerb nachgehen zu können; verheirathete Eltern scheuen oft die Unbequemlichkeiten und Opfer, die mit der Fürsorge für kleine Kinder verbunden sind. Fremde Erzieher behandeln aber die ihnen anvertrauten Kinder fast immer mit geringerer Liebe und suchen häufig von dem ihnen bezahlten Unterhaltsgeld mehr als billig ist zu erübrigen, oder die Arbeitskraft der Pfleglinge, sowie sie anfängt sich zu entwickeln, über Gebühr auszubeuten. Die zarten wenig widerstandsfähigen Wesen sind daher in schwerer Gesundheits- und selbst Lebensgefahr. Die Untersuchungen, welche in der neueren Zeit in verschiedenen Staaten angestellt worden sind, haben ergeben, daß 50—80 % solcher Kinder im ersten Lebensjahr sterben (gegen 15—20 % der von ihren Eltern erzogenen Kinder) und daß die, welche dem Tod entgehen, allzuhäufig Siechthum und Schwäche ins spätere Leben mitnehmen. Zunächst sind natürlich die Eltern der in Pflege gegebenen Kinder berufen, diese Gefahren zu bekämpfen. Aber sie können i. d. R. nur wenig thun. Sie sind meist nicht im Stand, sich über die Verlässigkeit der Erzieher genügend zu unterrichten und die Pflege, welche dieselben den Kindern widmen, zu kontroliren. Oft fehlt den Eltern aber auch der gute Wille. Namentlich unehelichen Müttern ist es häufig ganz erwünscht, wenn ihre Kinder durch schlechte Pflege einem frühen Tod überliefert werden (sogen. Engelmacherei!), und sie wählen daher nicht selten mit Absicht Erzieher, welche eine rasche Beseitigung der Kinder erwarten lassen. Es muß deshalb, wenigstens überall wo die Erziehung kleiner Kinder durch Fremde in größerem Umfang vorkommt, von Polizeiwegen den mit diesem Gewerbebetrieb verbundenen Uebelständen und Verbrechen mit entsprechenden Maßregeln entgegengetreten werden. Als Mittel, mit welchen einzuschreiten ist, empfehlen sich:

1) Die Bestimmung, daß zur Uebernahme der Erziehung fremder kleiner Kinder gegen Bezahlung polizeiliche Erlaubniß nöthig ist. Die Erlaubniß ist nur verlässigen Personen zu ertheilen, die eine gesunde Wohnung besitzen; sie muß auf eine niedrige Zahl von zu übernehmenden Kindern beschränkt werden und ist, wenn sich Anstände ergeben, zurückzunehmen. Als kleine Kinder werden solche bis zu 2 Jahren zu bezeichnen sein, da mit Erreichung dieses Alters die absolute Hülflosigkeit überwunden ist und durch Annahme einer höheren Altersgrenze die Aufgabe der Polizei zu umfangreich wird.

2) Regelmäßige Beaufsichtigung der Pflegeeltern durch obrigkeitliche Vertrauenspersonen, namentlich durch Aerzte.

§ 35. Wie schon angedeutet, haben in der neueren Zeit verschiedene Staaten ihre Aufmerksamkeit dieser Angelegenheit zugewendet. Als werthvolles Ergebniß der gesetzgeberischen Thätigkeit ist vor Allen die englische Infant life protection act vom 25. Juli 1872 (35 u. 36 Vict. c. 38) zu nennen. Sie bestimmt, daß Jeder, welcher mehr als ein Kind unter einem Jahr länger als einen Tag gegen Entgelt verpflegen will, hierzu einer Erlaubniß bedarf, welche nur Personen ertheilt wird, die einen guten Leumund, hinreichende Geschicklichkeit zur Kinderpflege und eine gesunde Wohnung besitzen. Die Erlaubniß wird immer nur auf ein Jahr ertheilt, kann aber auch im Lauf desselben zurückgenommen werden. Wenn bei einem konzessionirten Pfleger ein Kind stirbt, hat der Coroner die Todesursache zu untersuchen, wenn sich nicht aus einem von einem praktischen Arzt ausgestellten Todtenschein ergiebt, daß kein Grund zur Annahme eines Verbrechens vorliegt.

In Frankreich kam nach sehr eingehenden Verhandlungen der gesetzgebenden Faktoren am 23. Dezember 1874 ein hierher gehöriges Gesetz zu Stand. Die Frage hat für dieses Land ein ganz besonderes Interesse, da es hier auch bei verheiratheten Personen und bemittelten Eltern in größter Ausdehnung Sitte geworden ist, die Kinder in fremde Pflege zu geben. Die Zahl der kleinen Kinder, welche jährlich aus Paris zu Ammen und andern Pflegern aufs Land verbracht werden, wird auf 20 000 geschätzt. Frankreich besaß deshalb schon seit Jahrhunderten hierher gehörige, namentlich auf Paris bezügliche, gesetzliche Bestimmungen. Die Stadt Paris unterhielt bis 1875 ein großes Bureau, welches die Unterbringung kleiner Kinder lange Zeit fast allein vermittelte, schließlich aber durch die gleichartigen Privatunternehmungen lahm gelegt wurde. Das angeführte neue Gesetz bezweckt den Schutz aller Kinder unter 2 Jahren, welche gegen Entgelt außerhalb des Wohnorts der Eltern in Pflege gegeben werden. Der Schutz wird geleitet von den Präfecten und vom Minister des Innern, welche dabei von besondern, berathenden Komites von Ehrenbeamten unterstützt werden. Zur Handhabung des Schutzes sind zunächst die Maires und ihre Organe berufen. Die Präfekten können aber, wo ein Bedürfniß vorliegt, lokale Aufsichtsräthe bilden, in welche auch Frauen aufzunehmen sind, und deren Mitglieder die Beaufsichtigung der Pflegekinder ihres Bezirks unter sich vertheilen. Ferner können die Präfekten mit Genehmigung des Ministers ärztliche Inspektoren ernennen. Die Personen, welche die Unterbringung von Kindern bei Pflegeeltern gewerbsmäßig betreiben, bedürfen einer jederzeit widerruflichen polizeilichen Konzession. Die Pflegeeltern selbst sind verpflichtet, die Uebernahme eines Pflegekindes, seine Zurückgabe und seinen Tod binnen kurzer Frist dem Maire anzuzeigen und allen Aufsichtspersonen jederzeit Zutritt in ihre Wohnung zu gestatten.

Für das Deutsche Reich bestehen keine einheitlichen Bestimmungen. Der ursprüngliche Text der Gew.O., welcher der Aufnahme von Pflegekindern keine Erwähnung that, wurde vielfach dahin gedeutet, daß damit der fragliche Gewerbebetrieb als freigegeben anzusehen sei und daher nicht von den Einzelstaaten oder Polizeibehörden konzessionspflichtig gemacht werden könne. Durch das Reichsgesetz vom 21. Juli 1879 wurde aber dem § 6 der Gew.O. eine Fassung gegeben, nach welcher die Einzelstaaten bei der Behandlung der Angelegenheit ganz freie Hand haben. Von den Einzelstaaten hat namentlich das Großherzogthum Hessen am 10. Sept. 1878 ein hierher gehöriges Gesetz erlassen, welches auf Grund der Annahme, daß die Pflegeeltern nach der Reichsgesetzgebung nicht konzessionspflichtig gemacht werden könnten, bestimmt, daß Eltern, welche Kinder unter 6 Jahren austhun wollen, hierzu der Erlaubniß bedürfen. In Bayern ist nach Art. 41 des P.St.G.B.s zur Aufnahme von Pflegekindern unter 8 Jahren polizeiliche Bewilligung erforderlich. In den übrigen Staaten ist die Sache nur da und dort durch lokale Verordnungen geregelt, welche das Halten von Pflegekindern (Ziehkindern, Haltekindern, Kostkindern) theils kon-

zessionspflichtig, theils nur anzeigepflichtig machen. Besondere Organe für die Ueberwachung der Pflegekinder scheinen nirgends zu bestehen, wohl aber in einigen Städten Privatvereine, welche sich dieser Aufgabe widmen.

III. Heilwesen.

1. Die Aerzte.

§ 36. Trotz der vorbeugenden Thätigkeit des Staats entstehen Krankheiten und mit ihnen der Wunsch nach Linderung und Heilung. Zur Erfüllung dieses Wunsches ist im Lauf der Zeit ein reiches Kapital an Kenntnissen und Fertigkeiten aufgespeichert worden, an dessen Vermehrung noch fortwährend gearbeitet wird. Dasselbe ist so groß, daß diejenigen, welche es erwerben wollen, darauf jahrelange Studien und Uebungen verwenden müssen und nicht wohl ohne tüchtige Lehrer und reiches Beobachtungsmaterial zum Ziel gelangen können. Da das Publikum einer großen Zahl von Personen bedarf, welche ihm mit jenem Kapital von Wissenschaft und Kunst dienen, müssen Anstalten geschaffen werden, welche die nöthigen Lehrmittel vereinigen und den Unterricht systematisch ertheilen. Solche Anstalten können i. d. R. von Privaten nicht hergestellt werden und es ist daher Aufgabe des Staats, sie zu begründen und zu unterhalten. Sie bilden auf dem Kontinent überall einen integrirenden Bestandtheil der Universitäten. Nur in dem reichen England werden sie in Verbindung mit Krankenhäusern von Vereinen und Stiftungen unterhalten.

§ 37. Zu dieser ersten Aufgabe des Staats kommt sofort eine zweite. Der größte Theil des Publikums ist unfähig zu beurtheilen, ob diejenigen, welche sich ihm zur Behandlung und Heilung von Krankheiten anbieten, auf der heutigen Höhe der Wissenschaft stehen, oder m. a. W. den gebildeten Arzt vom bloßen Empiriker und selbst vom Betrüger zu unterscheiden. Es verlangt deshalb, daß eine verlässige Autorität prüft und bekannt giebt, welche von den Personen, die sich ihm zur Verfügung stellen, die normale Ausbildung besitzen. Die zur Lösung dieser Aufgabe nöthige Unparteilichkeit und die geeigneten Organe kommen nur dem Staate zu, und es ist daher seine weitere Obliegenheit, durch Abhaltung von Prüfungen und Ertheilung von Titeln oder Zeugnissen an die Bestandenen dem Publikum diejenigen Aerzte kenntlich zu machen, welche den von den öffentlichen Anstalten ertheilten Unterricht mit genügendem Erfolg genossen haben.

§ 38. Sehr bestritten ist die Frage, ob der Staat an die letztere Maßregel die Bestimmung anschließen soll, daß *nur* die in seiner Prüfung bestandenen Personen zur Ausübung der ärztlichen Praxis gegen Bezahlung berechtigt sind, ob er also das gewerbsmäßige Praktiziren von nicht geprüften Personen, das sogen. Medikastriren oder Pfuschen, bei Strafe verbieten soll? Für die Bejahung dieser Frage läßt sich der gewichtige Grund geltend machen, daß die nicht geprüften Personen jedenfalls zum Theil aus Ignoranten und Betrügern bestehen werden, welche die Patienten entweder überhaupt nicht oder doch erst zu spät als solche erkennen werden. Die Zulassung solcher Personen zur ärztlichen Praxis führt daher nicht nur zu zahlreichen Gesundheitsgefährdungen, sondern auch zu finanzieller Beschädigung der Kranken, also zu Nachtheilen, deren Verhütung wichtig genug wäre. Die folgenden Erwägungen lassen es aber als richtiger erscheinen, daß der Staat auf die Verfolgung der Pfuscherei verzichtet:

1) Vor Allem ist die praktische Leistungsfähigkeit der geprüften Aerzte derjenigen *mancher* nicht geprüften Personen nicht so weit überlegen, wie gewöhnlich angenommen wird. Es liegt dies zunächst daran, daß auch die wissenschaftliche Therapie auf bloßer Empirie beruht; sie vermehrt fortwährend den Schatz ihrer Erfahrungen, aber eine theoretische Begründung fehlt ihr noch so gut wie vollständig. Wir wissen, *daß* Chinin, Rhabarber,

Opium, Quecksilber, Wärme, Kälte, Elektrizität u. s. w. gewisse Wirkungen auf den Körper ausüben; warum sie sie ausüben und wie man sich den Vorgang bei ihrer Wirkung vorzustellen hat, ist heute noch so unbekannt wie vor 1000 oder 2000 Jahren. Dadurch wird die Anwendung der Mittel ein unsicheres Tasten, ein Versuchen, das für die Patienten oft verhängnißvoll wird. Sodann wird die Konkurrenzfähigkeit der nicht geschulten Aerzte noch dadurch erhöht, daß für die Krankenbehandlung verschiedene Dinge von Bedeutung sind, welche sich nicht lehren lassen und in welchen daher die Pfuscher den wissenschaftlichen Medizinern ganz gleich stehen. Kenntniß der Verhältnisse und Gewohnheiten der Patienten, natürliche Beobachtungsgabe, Fähigkeit Vertrauen zu erwecken und Einfluß auf den Willen der Kranken zu üben lassen sich nicht in Vorlesungen und Kliniken erwerben und sind doch für den Erfolg des Arztes von größter Wichtigkeit. Nur hierdurch läßt es sich ja auch erklären, daß die im Examen am besten Bestandenen nicht immer zur größten Praxis gelangen, und daß verschiedene irrationelle Heilmethoden, wie die Homöopathie, der Baunscheitismus, die verschiedenen sogen. Naturheilverfahren u. s. w., selbst in gebildeten Kreisen fortwährend großen Beifall finden.

2) Ein Verbot der Pfuscherei läßt sich nur sehr unvollständig durchsetzen. Da die Gesundheit das höchste irdische Gut ist, nach dem die Menschen meist mit einer Leidenschaft trachten, die jede vernünftige Erwägung ausschließt, strömen Scharen von Kranken Jedem zu, der Heilung verspricht, und bezahlen Preise, welche die abschreckende Wirkung der möglichen Strafen vollständig aufheben. Wenn der Patient gebessert worden zu sein glaubt, hält ihn die Dankbarkeit, wenn er sich betrogen sieht, die Scham ab, gegen den Pfuscher als Zeugen aufzutreten. Im Falle eines Erfolgs des Pfuschers lehnt sich auch die öffentliche Meinung gegen seine Bestrafung auf, und wenn sie dennoch stattfindet, dient sie ihm zur besten Reklame. Endlich hat man unter der Herrschaft von Pfuschereiverboten die Erfahrung gemacht, daß gerade die gefährlichsten Medikaster geprüfte Aerzte zu finden wissen, die ihren Namen zur Deckung des Schwindels hergeben und dadurch die Verfolgung unmöglich machen.

3) Die wissenschaftlichen Aerzte, welche viel Zeit und Geld auf ihre Ausbildung verwenden müssen, sind für die unbemittelten Klassen zu theuer. Die ausschließliche Duldung von geprüften Aerzten hat also die Folge, daß namentlich der Landbevölkerung ärztliche Hülfe nur in ungenügendem Maße zur Verfügung steht. (Dieser Mißstand kann jedoch nicht nur durch die gänzliche Freigebung der ärztlichen Praxis, sondern auch dadurch ausgeschlossen werden, daß man neben den Aerzten, welche die volle medizinische Bildung sich angeeignet haben, eine zweite Klasse von solchen prüft und konzessionirt, welche in einem kurzen, wesentlich praktischen Bildungsgang nur die für den Beruf nothwendigsten Kenntnisse erworben haben. Vielleicht ist diese Maßregel selbst bei Freiheit des ärztlichen Gewerbebetriebs zu empfehlen, da sie den Pfuschern Konkurrenten gegenüberstellt, welche zwar selbst von zweifelhafter Tüchtigkeit sind, aber doch im Durchschnitt den Durchschnitt der Pfuscher überragen. Freilich treten diese geringeren Aerzte auch den Aerzten erster Klasse als Konkurrenten gegenüber und schaden dadurch möglicherweise so viel als sie in der andern Richtung nützen. Ob dieser Nachtheil oder jener Vortheil größer ist, hängt von dem Verhältniß ab, in welchem die Leistungen der Aerzte erster Klasse zu denen der Aerzte zweiter Klasse stehen.)

Wenn demnach die ärztliche Praxis im Allgemeinen freizugeben ist, so kann es doch keinem Zweifel unterliegen, daß denjenigen einzelnen Personen, welche sich als gefährlich thatsächlich erwiesen haben, die ärztliche Thätigkeit verboten werden muß. Um hierbei einerseits grobe Willkür zu verhindern und andererseits eine gründliche Würdigung aller Verhältnisse des einzelnen Falls zu sichern, wird es am besten sein, wenn die Aberkennung des Rechts zur ärztlichen Praxis von vorgängiger gerichtlicher Bestrafung wegen Betrug, Körperverletzung, Tödtung u. s. w. abhängig gemacht, aber den Verwaltungsbehörden zugewiesen wird.

§ 39. Als letzte Aufgabe liegt dem Staat ob, die von den Aerzten zu fordernde Bezahlung durch Taxbestimmungen zu regeln, welche jedoch abweichende Vereinbarungen zulassen müssen und also nur einen subsidiären Charakter haben dürfen. Durch solche Taxen wird im Fall der Beschränkung der ärztlichen Gewerbefreiheit eine ungerechte Ausbeutung des Monopols verhütet; wo die ärztliche Praxis freigegeben ist, beugen sie den schwer zu entscheidenden Prozessen vor, die außerdem leicht entstehen, weil mit den Aerzten über das ihnen zu gebende Honorar i. d. R. keine Verabredungen getroffen werden.

§ 40. Das positive Recht ist für das Deutsche Reich hauptsächlich in § 29 der Gew.O. enthalten, zu welchem Bekanntmachungen des Bundesraths vom 25. Sept. 1869, 21. Dezbr. 1871, 28. Juni 1872 und 19. Juli 1872 gehören. Nach diesen Bestimmungen werden bei den deutschen Universitäten Examinationskommissionen gebildet, bei welchen solche Personen, die ein Gymnasium absolvirt und einen gewissen weiteren Bildungsgang zurückgelegt haben (zu welchem die Doktorpromotion nicht gehört), den Nachweis ihrer Befähigung zum ärztlichen Beruf liefern können. Die als befähigt Erkannten erhalten von der Centralbehörde des Bundesstaats, in welchem sie die Prüfung abgelegt haben, eine für das ganze Deutsche Reich gültige Approbation, und ihre Namen werden im „Centralblatt für das Deutsche Reich" veröffentlicht. Unter gewissen Voraussetzungen können Personen wegen wissenschaftlich erprobter Leistungen von der Prüfung entbunden werden. Die approbirten Personen sind ausschließlich berechtigt, sich als „Aerzte" oder mit gleichbedeutenden Titeln zu bezeichnen und die Apotheker zur Abgabe solcher Arzneien, deren Verkauf nicht freigegeben ist, zu ermächtigen (s. unten § 44); ferner dürfen nur sie vom Staate oder einer Gemeinde als Aerzte anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden. — Daß die Bezeichnung „Arzt" und die „gleichbedeutenden Titel" den geprüften Medizinalpersonen als Titel gegeben wurden, war ein bedauerlicher Mißgriff. Das Wort Arzt bezeichnet nach dem Sprachgebrauch Jeden, der den Heilberuf ausübt, und die gesetzliche Vorschrift soll also den Sprachgebrauch bezwingen und seine Verwendung bloß für einen Theil der bisher damit bezeichneten Personen und als Titel durchsetzen. Die Beifügung der „gleichbedeutenden Titel" ist noch mehr verfehlt, da diese Bestimmung nichts Geringeres verlangt, als daß eine Reihe von Bezeichnungen, welche unter besonderen Umständen im gleichen Sinne wie das Wort Arzt gebraucht werden, zugleich aber auch für andere Fälle eingebürgert sind, den geprüften Medizinalpersonen vorbehalten werden. Es wird hier also ein noch schwiergerer Kampf mit dem Sprachgebrauch unternommen. Die Bestimmung der Gew.O. ist nur verständlich, wenn man annimmt, daß es dem Gesetzgeber mit der Freigebung des ärztlichen Berufes nicht voller Ernst war und daß er deshalb die nicht geprüpften Heilkünstler nöthigen wollte, in den Bezeichnungen, welche sie sich beilegen, ihre Inferiorität mit nicht mißzuverstehender Klarheit auszusprechen. — Neben den für alle Zweige der Heilkunst zuständigen Aerzten werden nach der angeführten Vollzugsverordnung auch Zahnärzte approbirt, deren rechtliche Stellung derjenigen der Aerzte vollkommen analog geregelt ist. Approbationen für andere Theile der Heilkunst werden nicht ertheilt, da dieselben ohne allgemeine medizinische Bildung nicht mit Erfolg betrieben werden können. Die nach den früher in Geltung gewesenen Bestimmungen der Einzelstaaten approbirten Wundärzte, Chirurgen, Geburtshelfer u. s. w. dürfen aber die ihnen durch die Approbation verliehenen Rechte auch ferner ausüben. — Die Zurücknahme einer ärztlichen oder zahnärztlichen Approbation kann nach Gew.O. § 53 nur erfolgen, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargethan wird, auf Grund deren sie ertheilt wurde. Doch liegt augenblicklich dem deutschen Reichstag der Entwurf einer Novelle zur Gew.O. vor, nach welchem die Verwaltungsbehörden die ertheilte ärztliche Approbation sollen entziehen können, „wenn aus Handlungen oder Unterlassungen des Inhabers der Mangel derjenigen Eigenschaften klar erhellt, welche bei der Ertheilung der Approbation vorausgesetzt

werden mußten". Der Gedanke dieser Bestimmung ist nur zu billigen; denn die bisherige Belassung des Titels, auch nachdem die Eigenschaften, welche er bezeugt, weggefallen sind, ist eine Täuschung des Publikums. Die projektirte Bestimmung bedarf jedoch einer Verbesserung in der Richtung, daß die Voraussetzungen der Approbationsentziehung schärfer präcisirt werden, da die Aerzte sonst allzusehr der Willkür der Behörden preisgegeben wären.

Die Bezahlung der approbirten Aerzte ist zunächst der Vereinbarung überlassen. Für Fälle, über welche eine Uebereinkunft nicht getroffen wurde und welche in Folge dessen streitig werden, können aber von den Centralbehörden der Einzelstaaten Taxen festgesetzt werden (Gew.O. § 80).

Nach § 300 des Strafgesetzbuchs werden Aerzte (ebenso wie Apotheker und Hebammen, wenn sie unbefugt Privatgeheimnisse offenbaren, die ihnen kraft ihres Gewerbes anvertraut sind, auf Antrag des Eigenthümers des Geheimnisses mit Geldstrafe bis zu 1500 *M.* oder mit Gefängniß bis zu 3 Monaten bestraft.

Die früher in verschiedenen Staaten in Geltung gewesenen Bestimmungen, welche den Aerzten unter Androhung von Strafen einen Zwang zur Hülfeleistung auflegten, sind durch Gew.O. § 144 aufgehoben worden. Die Bestimmungen hatten dazu geführt, daß namentlich renommirte Aerzte oft in der unbescheidensten Weise in Anspruch genommen wurden. Ferner waren die Denunziationen wegen verweigerter Hülfe in den meisten Fällen nicht sofort nach der Ablehnung des Beistandes erfolgt, sondern längere Zeit nachher und bezweckten also nicht eine Sühnung des denunzirten Unrechts, sondern die Rächung irgend einer andern mit demselben in keiner Beziehung stehenden Thatsache. — Nach St.G.B. § 360 Ziff. 10 ist aber der Arzt ebenso wie jeder Privatmann verpflichtet, wenn er bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Noth von der Polizeibehörde zur Hülfe aufgefordert wird und der Aufforderung ohne erhebliche eigene Gefahr genügen kann, der Weisung Folge zu leisten.

§ 41. Das englische Recht[21]) kommt dem deutschen ziemlich nahe. Es bestehen von Alters her etwa zwölf Genossenschaften von Aerzten, von Wundärzten und von Apothekern, welche die Aufnahme als Mitglied und die Führung einer entsprechenden Bezeichnung von der Zurücklegung eines bestimmten Bildungsganges und der Erstehung einer von der Korporation geleiteten Prüfung abhängig machen. Unter den gleichen Voraussetzungen verleihen die Universitäten ärztliche Titel. Die Mitglieder der angeseheneren Gesellschaften sind ausschließlich Aerzte, während die Angehörigen der andern auch Arzneien verkaufen, wobei sie wenigstens zum Theil der Kontrole von Vereinsorganen unterliegen. Durch ein Gesetz von 1858 (21 u. 22 Vict. c. 90) wurde eine für den ganzen Staat zuständige Behörde geschaffen, welche aus Abgeordneten der genannten Genossenschaften und der Universitäten und aus einigen Vertrauensmännern der Krone zusammengesetzt ist, und welche über diejenigen Aerzte, Wundärzte und Apotheker, welche von einer der erwähnten Korporationen aufgenommen worden sind, ein Register führt. Dasselbe wird durch Nachtragung der Aufgenommenen und durch Streichung der Gestorbenen und derjenigen, welche wegen gewisser Delikte bestraft worden sind oder sich einer entehrenden Handlung schuldig gemacht haben, evident gehalten und jährlich veröffentlicht. Die erwähnte Behörde kann die von den Korporationen abgehaltenen Prüfungen kontroliren und beim Geheimenrath beantragen, daß einer pflichtvergessenen Korporation zeitweilig das Recht entzogen wird, die aufgenommenen Personen registriren zu lassen. Diese Vorbehalte haben jedoch bisher nicht zu verhindern vermocht, daß bei der Ertheilung der Diplome mitunter außerordentlich leichtsinnig verfahren wurde. Der von einer jener Korporationen aufgenommene und von der Staatsbehörde registrirte Arzt oder Apotheker ist ausschließlich berechtigt, sich als Mitglied der betreffenden Korporation und als registrirter Arzt zu bezeichnen und sein

[21]) Außer den Eingangs citirten Werken von Gneist und Stein, vergl. Demogeot et Montucci, de l'enseignement supérieur en Angleterre, Paris 1870, S. 601 ff.

Honorar bei Gericht einzuklagen. Die Ausübung ärztlicher und pharmazeutischer Praxis steht dagegen Jedermann frei.

§ 42. In Frankreich hatte die Revolution den gebildeten Aerzten nicht nur ihre Privilegien, sondern durch ein Dekret vom 28. August 1792 auch die Möglichkeit genommen, sich einen Befähigungsnachweis zu verschaffen. Es entstand hierdurch eine unerträgliche Verwirrung, der man nach der Wiederherstellung geordneter Zustände durch ein Gesetz vom 19 ventôse XI (1803) ein Ende bereitete. Nach diesem Gesetz bestehen zwei Klassen von Aerzten, die docteurs en médecine und die officiers de santé. Die Doktorwürde wird nach Erwerbung des baccalauréat ès lettres und des baccalauréat ès sciences physiques und nach Absolvirung gewisser weiterer Studien und Prüfungen von den medizinischen Fakultäten des Staats verliehen. Die officiers de santé müssen nach dem citirten Gesetz und einem Dekret vom 22. August 1854 entweder 3 Jahre lang bei einer medizinischen Fakultät oder 3½ Jahre bei einer medizinischen Vorbereitungsschule studiren und dann vor einer Departementalprüfungskommission ein Examen ablegen. Die genannten beiden Klassen von Aerzten sind ausschließlich zur ärztlichen Praxis berechtigt. Doch sind die officiers de santé auf das Departement beschränkt, in welchem sie die Prüfung bestanden haben und dürfen keine größeren chirurgischen Operationen ausführen. Der Gewerbebetrieb der Zahnärzte wird von der Jurisprudenz nicht als ärztliche Praxis angesehen.

Aehnlich wie in Frankreich ist in Oesterreich die Zulassung zur ärztlichen Praxis durch die Promotion als Doktor der Medizin bedingt. Die Kreïrung von Patronen, Magistern und Doktoren der Chirurgie ist seit 1876 aufgehoben, ebenso die Bestimmung, daß die Chirurgen in Orten, in welchen ein Arzt zugegen ist, keine innerlichen Kuren vornehmen dürfen.

2. Die Hebammen.

§ 43. Das Hebammenwesen ist i. d. R. nach denselben Grundsätzen geordnet wie die Ausübung der ärztlichen Praxis. Doch ist in Deutschland nach § 30 der Gew.O. der Betrieb des Hebammengewerbes nur den in einer staatlichen Prüfung bestandenen Personen gestattet und das Recht zum Gewerbebetrieb auf den Staat beschränkt, in welchem die Prüfung abgelegt wurde. Der Bedarf an Hebammen auf dem flachen Lande pflegt in der Art befriedigt zu werden, daß die Gemeinde eine taugliche Person auswählt und auf ihre Kosten unterrichten läßt. Die Ausbildung, welcher nur eine kurze Zeit gewidmet werden kann, ist überall eine lediglich praktische, weshalb den Hebammen die selbständige Anwendung von Arzneien und Operationen verboten wird. Die Unterweisung pflegt in Unterrichtskursen zu erfolgen, welche in den öffentlichen Gebärhäusern abgehalten werden. Um das Wiedervergessen der hier erworbenen Kenntnisse zu verhindern, besteht in den meisten deutschen Staaten die Einrichtung, daß die Hebammen periodisch Wiederholungskurse bei den staatlichen Medizinalbeamten ihres Bezirks durchzumachen haben; durch die ihnen zur Pflicht gemachte Führung von Tagebüchern wird den gleichen Beamten die Kontrolirung ihrer ganzen Thätigkeit ermöglicht.

3. Die Apotheker.

§ 44. Zur Behandlung vieler Krankheiten werden Arzneien angewendet, d. h. Stoffe oder Zusammensetzungen von Stoffen, welche bei krankhaften Zuständen des animalischen Organismus auf denselben einen günstigen Einfluß äußern. Wegen des Umfangs des Bedürfnisses nach Arzneien wird die Bedienung des Publikums damit zum Gegenstand eines Gewerbes gemacht, das als Apothekergewerbe bezeichnet wird. Theils um die Befriedigung der Bedürfnisse des Publikums sicher zu stellen, theils um Beschädigungen desselben zu verhüten, muß der Betrieb des Apothekergewerbes vom Staat nach verschiedenen Richtungen unterstützt und geregelt werden.

1) Vor Allem ist zur Herstellung vieler Arzneien eine naturwissenschaftliche Bildung erforderlich, wie sie eine größere Zahl von Personen nur mit Hülfe gut besetzter und reich dotirter Unterrichtsanstalten erwerben kann. Da Private solche Anstalten i. d. R. nicht herzustellen vermögen, muß der Staat sie unterhalten und den angehenden Pharmazeuten unter billigen Bedingungen zugänglich machen.

2) Da der Laie nicht im Stand ist, selbst die Befähigung der Apotheker zu untersuchen, müssen von einer verlässigen Instanz, am besten vom Staat, für die Pharmazeuten Prüfungen veranstaltet und die Bestandenen dem Publikum durch die Ertheilung von Zeugnissen oder Titeln oder durch Veröffentlichung ihrer Namen kenntlich gemacht werden. Womöglich wird sich der Staat hiermit nicht begnügen, sondern nur den mit Erfolg Geprüften den Gewerbebetrieb gestatten. Der ungenügend unterrichtete Apotheker kann nicht nur die Thätigkeit des Arztes hemmen, sondern auch so großen positiven Schaden anrichten, daß diese Beschränkung dringend wünschenswerth ist. Wenn aber die wirthschaftlichen und Bildungsverhältnisse eines Landes von der Art sind, daß sie die Besetzung der nothwendigen Zahl von Apotheken mit Apothekern, die allen Ansprüchen gerecht werden, nicht gestatten, muß der Staat seine Anforderungen ermäßigen. Es empfiehlt sich dann, entweder neben der normalen Prüfung eine zweite, leichtere für niedriger gebildete Pharmazeuten einzurichten, oder den geprüften Aerzten das Recht zum Dispensiren zu gewähren. Nur wenn auch mit diesen Mitteln der Bedarf an Arzneihändlern nicht befriedigt werden kann, sind auch ungeprüfte Personen zum Gewerbebetrieb zuzulassen.

3) Selbst wo die ärztliche Praxis freigegeben ist, ist den Apothekern, wenigstens den geprüften, die Uebung ärztlicher Praxis zu untersagen. Denn sie sind, wenn sie ärztliche Rathschläge ertheilen, allzusehr der Versuchung ausgesetzt, dieselben weniger nach den Bedürfnissen der Patienten als vielmehr so einzurichten, daß sie möglichst viele und kostbare Arzneien anbringen.

4) Wenn man es den Apothekern überließe, welche Arzneistoffe sie vorräthig halten wollen, so würden viele nur diejenigen führen, welche häufig verlangt werden, die selten begehrten und schwer aufzubewahrenden aber vom Verkauf ausschließen. Um die vollständige Versorgung des Publikums zu sichern, muß daher der Staat feststellen, welche Stoffe jeder Apotheker zu halten hat. Bezüglich derjenigen Stoffe, welche in verschiedener Weise hergestellt oder zusammengesetzt werden können, muß gleichzeitig die Art der Zusammensetzung oder Zubereitung bestimmt werden, damit nicht unter gleichem Namen Verschiedenes verkauft wird und damit die Aerzte der Nothwendigkeit überhoben sind, in ihren Rezepten umständlich anzugeben, was sie unter den Stoffen verstehen, aus welchen die von ihnen verordneten Mischungen zu bereiten sind. Das Verzeichniß der von den Apothekern zu führenden Stoffe mit Angabe ihrer Zubereitung oder Zusammensetzung wird als Pharmakopöe bezeichnet.

5) Daß für alle von den Apothekern zu führenden Stoffe ihnen ein Monopol gegeben werde, ist weder nöthig noch zweckmäßig. Es befinden sich unter denselben viele, mit welchen kein Schaden angerichtet werden kann, und welche so häufig gebraucht werden, daß die Beschränkung ihres Verkaufs auf die Apotheken für das Publikum sehr unbequem wäre. Die Grenze zwischen den dem Monopol der Apotheker zu unterwerfenden und den allgemein verkäuflichen Arzneien kann nur durch Aufzählung der ersteren gezogen werden.

6) Es muß den Apothekern die Verpflichtung auferlegt werden, daß sie ihre Dienste zu jeder Zeit (bei Tag und bei Nacht, an Werktagen und an Sonntagen) dem Publikum zur Verfügung zu stellen haben, da zu befürchten ist, daß wenigstens einzelne unter ihnen dieser Menschenpflicht nicht von freien Stücken nachkommen werden.

7) Weiter müssen für die Apotheker verschiedene Vorschriften erlassen werden, welche das Detail ihres Geschäftsbetriebs betreffen. Um dem Publikum die Bedienung mit voll-

kommen reinen Arzneien zu garantiren und es gegen verhängnißvolle Irrungen und Verwechslungen sicher zu stellen, muß bestimmt werden, daß die Behälter, in welchen die Rohstoffe aufbewahrt werden, mit deutlichen Bezeichnungen zu versehen sind; die stärker wirkenden Stoffe müssen als solche erkennbar gemacht sein; das Lokal muß neben der Vorrathskammer geeignete Räume zur Anfertigung der Zubereitungen und zum Verkehr mit den Kunden enthalten; die nothwendigen Werkzeuge, namentlich die Meßwerkzeuge, müssen in ausreichender Zahl und Vollkommenheit vorhanden sein; der Apotheker darf seine Vertretung nur solchen Hülfspersonen überlassen, welche eine der seinigen gleiche Bildung besitzen u. s. w. Diese Forderungen und die durch die Pharmakopöe ausgesprochenen müssen nicht nur unter den Schutz des Strafgesetzes gestellt, sondern auch bezüglich ihrer Erfüllung fortwährend kontrolirt werden. Soweit die Kontrole sich auf die Aechtheit und Unverdorbenheit der Waaren bezieht, sollte sie nicht durch die Beamten der allgemeinen Medizinalbehörden gehandhabt werden, sondern durch besondere Techniker, welche eine gründliche chemische und pharmakologische Bildung besitzen.

8) Die Arzneien üben die beabsichtigten günstigen Wirkungen nur, wenn sie unter gewissen Voraussetzungen und in bestimmten Dosen gebraucht werden, während sie, in andern Fällen oder Mengen genommen, mehr oder weniger schädliche Folgen haben. Solcher Mißbrauch der Arzneien, und zwar sowohl der absichtliche als der fahrlässige, wird am besten dadurch verhütet, daß den Apothekern die Verpflichtung auferlegt wird, die stärker wirkenden Stoffe nur auf Grund eines von einem geprüften Arzt ausgestellten Rezepts zu verkaufen. Daß durch eine solche Bestimmung die Thätigkeit der nicht geprüften Aerzte beeinträchtigt wird, kann nur als eine willkommene Nebenwirkung derselben angesehen werden. Der Großhandel mit den fraglichen Stoffen birgt die erwähnten Gefahren nur in geringerem Grad, und da eine Kontrole desselben weder durch die Aerzte noch in anderer Weise ausführbar ist, muß er freigegeben werden[22]).

9) Der Hausirhandel mit Arzneien muß ganz verboten werden, da bei dieser Art des Gewerbebetriebs die Beobachtung der unter den beiden letzten Ziffern besprochenen, an die Apotheker zu stellenden Forderungen nicht kontrolirt werden kann.

10) Wo und soweit die Arzneipreise nicht durch die Konkurrenz der Apotheker geregelt werden, sei es weil einer ein thatsächliches Monopol hat, sei es weil der Apothekenbetrieb vom Staat konzessionspflichtig gemacht ist, muß der Staat durch Arzneitaxen die Uebervortheilung des Publikums verhindern.

§ 45. Sowohl den Apothekern als auch allen andern Personen ist der Handel mit sogen. Geheimmitteln (Patentarzneien, Spezialitäten, Arkana)[23]) zu verbieten. Man versteht unter Geheimmittelhandel den Verkauf von Stoffen oder Zubereitungen zur Verwendung als Arznei unter Geheimhaltung ihrer Natur oder Zusammensetzung. Durch den Verkauf von Geheimmitteln wird das Publikum an seinem Vermögen und unter Umständen

---

[22]) Die gefährlichsten Arzneistoffe fallen unter den Begriff Gift, unter welchen Begriff überhaupt alle Stoffe gehören, welche den menschlichen Körper, wenn sie in ihn gelangen, erheblicher gefährden. Der Kleinhandel mit den wichtigeren Giften muß ähnlichen Beschränkungen unterworfen werden wie der mit Arzneien. Namentlich sind analoge Bestimmungen über die Aufbewahrung und Kenntlichmachung der Vorräthe zu treffen. Ferner sind Giftstoffe an Personen, die sie nicht notorisch für ihren Gewerbebetrieb oder einen andern erlaubten Zweck nöthig haben, nur auf Grund eines polizeilichen Erlaubnißscheins auszufolgen. Endlich spricht Manches dafür, den Gifthandel ganz ebenso wie den Apothekenbetrieb nur sachverständigen und verlässigen Personen zu gestatten, d. h. ihn für andere Personen als Apotheker konzessionspflichtig zu machen. In vielen Staaten besteht daneben die zweckmäßige Bestimmung, daß jeder Giftverkäufer ein Tagebuch zu führen hat, in das die einzelnen Verkäufe unter Angabe des Namens des Käufers, des Datums und der gelieferten Menge einzutragen sind. Bezüglich Deutschlands vergl. Gew.O. § 34 u. St.G.B. § 367 Ziff. 3.

[23]) Vergl. das gute Schriftchen von Schnetzler und Neumann, die medizinischen Geheimmittel, Karlsruhe 1881.

auch an seiner Gesundheit geschädigt. Denn obgleich die Anpreisungen der Verkäufer i. d. R. durch nichts bewiesen sind als durch, häufig sogar nur erdichtete, Zeugnisse von unbekannten Privatpersonen, glaubt das Publikum denselben doch, bezahlt die Stoffe mit den übertriebensten Preisen und gebraucht sie. Die Masse ist eben ungebildet, abergläubisch und vor Allem von leidenschaftlicher, jede nüchterne Erwägung ausschließender Begierde nach Befreiung von ihren Leiden erfüllt. Der Staat muß daher dem Publikum zu Hülfe kommen und bei Strafe verbieten, Geheimmittel öffentlich feilzuhalten, zu verkaufen und Reklame dafür zu machen (in den Zeitungen, durch Anschläge, in Versammlungen u. s. w.). Aus den gleichen Gründen muß er sie von der Patentirung ausschließen. Wer ein neues Heilmittel entdeckt zu haben glaubt, mag es der Prüfung der Sachverständigen und der Gesammtheit unterstellen. Freilich kommt er durch die Bekanntgebung um die Möglichkeit, sich durch den Alleinverkauf für seine Entdeckung Bezahlung zu verschaffen. Aber die Entdeckung neuer Arzneimittel findet i. d. R. nicht durch Arbeit und Studien, sondern durch Zufall statt und verdient also keine besondere Belohnung, und wenn die Sache einmal ausnahmsweise anders liegt, kann durch die Gewährung einer Nationalbelohnung geholfen werden, wie sie dem Erfinder der Kuhpockenimpfung ja auch zu Theil geworden ist.

§ 46. Obwohl im Deutschen Reich[24]) das Apothekenwesen als ein Theil des Gewerbewesens zur Zuständigkeit des Reichs gehört, hat dieses doch bisher nur einige aphoristische Bestimmungen über den Gegenstand getroffen, vor Allem im § 29 der Gew.O. und der zugehörigen Bekanntmachung des Bundesraths vom 5. März 1875, wonach im Wesentlichen die hier für die Aerzte getroffenen Bestimmungen (s. oben § 40) auch für die Apotheker gelten. Es werden also auch für die Apotheker staatliche Prüfungen abgehalten und den Bestandenen Approbationen ertheilt, auf Grund deren sie sich im ganzen Reich als Apotheker bezeichnen dürfen. Ferner ist durch § 6 der Gew.O. dem Bundespräsidium die Bestimmung der Apothekerwaaren zugewiesen, welche dem freien Verkehr zu überlassen sind. Der Kaiser hat von diesem Recht durch eine Verordnung vom 4. Januar 1875 in der Art Gebrauch gemacht, daß er die Waaren bezeichnet hat, welche nur in Apotheken im Kleinen feilgehalten und verkauft werden dürfen. Unter das Monopol der Apotheker fällt darnach eine Reihe von Zubereitungen (wie z. B. Pflaster, Aufgüsse, Abkochungen, Pillen, Pastillen u. s. w.), wenn sie als Heilmittel dienen sollen, ohne Rücksicht darauf, ob sie aus arzneilich wirksamen Stoffen bestehen oder nicht, und ferner eine Reihe von einzeln aufgeführten Droguen und chemischen Präparaten. Aus der Verordnung folgt, daß Geheimmittel — die immer unter jene Zubereitungen fallen — von andern Personen als Apothekern nicht verkauft werden dürfen. Die Apotheker sind aber durch die Einzelstaaten angewiesen, Geheimmittel überhaupt nur mit spezieller staatlicher Genehmigung, oder wenigstens wenn sie einen Stoff enthalten, der nur auf ärztliches Rezept abgegeben werden darf, nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, zu verkaufen[25]). Endlich sind durch Gew.O. § 56 Arzneimittel, Gifte und giftige Stoffe vom Hausirhandel ausgeschlossen. Alle übrigen Seiten des Apothekenwesens sind einstweilen noch der Regelung durch die Einzelstaaten überlassen.

Die Partikulargesetzgebungen enthalten Bestimmungen über alle in § 44 bezeichneten Punkte und führen außerdem noch ein sehr wichtiges weiteres Prinzip durch. Sie bestimmen nämlich alle, daß nur diejenigen approbirten Apotheker zur selbständigen Ausübung ihres Berufes berechtigt sind, welche entweder ein reales Apothekerrecht erworben

[24]) Böttger, die Apothekengesetzgebung des Deutschen Reichs und der Einzelstaaten, 2 Bde., Berlin 1880.

[25]) Durch die letztere Bestimmung allein ist der Geheimmittelhandel kaum hinreichend beschränkt. Auch fehlen Bestimmungen, welche die Anpreisung und den Verkauf von Geheimmitteln durch ausländische Händler verhindern.

oder eine polizeiliche Konzession erlangt haben. Wenn eine polizeiliche Konzession dadurch erledigt wird, daß der Inhaber derselben stirbt oder den Gewerbebetrieb aufgiebt, wird die Konzession demjenigen Bewerber ertheilt, welcher die Einrichtung des abgegangenen Apothekers an sich gebracht hat, d. h. die Apothekerkonzession begründet (in den meisten Staaten nicht gesetzlich, aber vermöge der bestehenden Uebung) das Recht, den Nachfolger zu präsentiren und ist also thatsächlich ebenso vererblich und veräußerlich wie die aus früherer Zeit überkommenen, i. d. R. mit einem Haus verbundenen, realen Apothekerrechte. Neue Konzessionen werden nur ertheilt, wenn ein Bedürfniß zur Vermehrung der Apotheken und bezw. die Bestandsfähigkeit einer weiteren Apotheke nachgewiesen ist.

§ 47. Die Konzessionspflicht der Apotheken ist in der ersten Zeit nach der Gründung des Reichs von den gesetzgebenden Faktoren desselben stark in Frage gestellt worden. Sie wollten das durch die Gew.O. im Allgemeinen sanktionirte Prinzip der Gewerbefreiheit auch für den Apothekenbetrieb einführen und ließen sich nur allmälig überzeugen, daß zu einer solchen Umwälzung keine ausreichenden Gründe vorlagen.

Für die bestehende Einrichtung pflegen zwei Argumente geltend gemacht zu werden:

1) Durch die Bestimmung, daß neue Apotheken nur mit polizeilicher Erlaubniß errichtet werden dürfen, wird die Herstellung einer das Bedürfniß überschreitenden Zahl von Apotheken verhindert. Jeder Apotheke ist also jederzeit eine Kundschaft gesichert, welche dem Eigenthümer bei normaler Anstrengung ein hinlängliches Einkommen abwirft. Der Apotheker ist daher nicht der Versuchung ausgesetzt, durch Lieferung von geringeren oder verdorbenen Waaren oder durch sonstige Täuschungen des Publikums, das außer Stand ist, ihn zu kontroliren, seine Einnahmen zu erhöhen.

2) Bei Freiheit des Gewerbebetriebs besteht die Gefahr, daß eine übergroße Zahl von Apothekern sich in den Städten niederläßt, während das flache Land nur schwach versorgt wird. In den Städten ist der Verkehr mit den Kunden bequemer, das Leben angenehmer und die Möglichkeit gegeben, ein Geschäft in besondere Blüthe zu bringen. Diesen Vortheilen gegenüber wird der Erfahrung zufolge der auf dem Land besser gesicherte mittlere Nahrungsstand von der Mehrzahl gering geachtet. Das Konzessionssystem giebt nun aber den Behörden die Macht, der Niederlassung der Apotheker in den Städten eine Schranke zu setzen. Dadurch wird ein Theil veranlaßt, sich in Landorten niederzulassen, denn die Meisten wollen doch lieber eine Konzession für einen kleinen Ort als gar keine Konzession.

Von diesen beiden Argumenten ist das letztere werthlos. Es beruht auf der Voraussetzung, daß die Zahl der jungen Leute, die sich jährlich dem Apothekerberuf widmen, eine feste sei, was natürlich nicht der Fall ist. Beim Konzessionssystem werden ganz ebenso wie bei Gewerbefreiheit außer denjenigen Pharmazeuten, welche Aussicht haben, in den Besitz einer Stadtapotheke zu gelangen, nur so viele den Apothekerberuf ergreifen, als geneigt sind, eine Offizin auf dem Lande zu führen. Es ist gewiß nicht richtig, daß die Gewerbefreiheit die Kraft besitzt, Orten, in welchen eine Apotheke nicht rentirt, eine solche zu verschaffen, aber das Konzessionssystem vermag ebensowenig Leute, die keine Neigung haben, Landapotheker zu werden, diesem Beruf zuzuführen. Dies wird auch durch die Erfahrung bestätigt: in Preußen kam trotz des im ganzen Staat bestehenden Konzessionssystems im Jahre 1872 in den weniger städtereichen und entwickelten Provinzen Preußen, Pommern, Posen und Brandenburg eine Apotheke erst auf 13300 Einwohner, während in der höher kultivirten Provinz Sachsen eine auf 10100 Einwohner kam, und in den fortgeschrittensten Provinzen Westphalen, Rheinland und Hohenzollern eine auf 8900 Einwohner.

Das erste Argument, daß die durch das Konzessionssystem zu erreichende Beschränkung der Zahl der Apotheken die Solidität ihres Geschäftsbetriebs unterstütze, ist nicht direkt anzufechten. Wohl aber läßt sich einwenden, daß Verlässigkeit der Geschäftsführung auch durch

strenge Beaufsichtigung zu erreichen ist. Sie wird ja auch bei andern Gewerben, die von ähnlicher Wichtigkeit sind und auch nicht vom Publikum kontrolirt werden können, durch bloße Beaufsichtigung erreicht, wie z. B. bei den Gold- und Silberschmieden.

Hierzu kommen nun aber noch einige mit dem Konzessionssystem verknüpfte, recht bedenkliche Uebelstände. Die Behörden, welche über die Ertheilung neuer Konzessionen zu entscheiden haben, gehen damit leicht zu langsam vor. Sie übersehen das Steigen des Wohlstands und der Volkszahl, oder wollen die bestehenden Apotheken begünstigen, und verweigern in Folge dessen die Konzessionen für neue Apotheken, die begründet werden könnten, ohne den Bestand der vorhandenen zu gefährden, und begründet werden sollten im Interesse des Publikums, dem dadurch die Heilmittel leichter oder überhaupt erst zugänglich werden. Ferner erhöht die durch das Konzessionssystem gesicherte Beschränkung der Zahl der Apotheken die Arzneipreise. Die bestehenden Apotheken werden nämlich um Preise verkauft, die weit hinausgehen über den Werth des Gebäudes, der Einrichtung und der durch die Tüchtigkeit des letzten Inhabers gesicherten Kundschaft. Der Käufer bezahlt eben außer diesen Werthen auch noch das durch die Gesetzgebung begründete vollständige oder theilweise Monopol der Apotheke. Selbstverständlich muß der Käufer einer Apotheke durch deren Betrieb außer seinem Lebensunterhalt die Zinsen des ganzen hingegebenen Kapitals erlangen, und es müssen also die Arzneipreise so gestellt werden, daß sie dem Apotheker außer einer angemessenen Belohnung für seine Arbeit auch das aufgewendete Kapital verzinsen. Da der Monopolwerth der deutschen Apotheken reichlich 100 000 000 *M.* beträgt, ist die Summe, welche das Publikum in den Arzneipreisen jährlich für die Aufrechthaltung des Konzessionssystems bezahlt, auf 4—5 000 000 *M.* zu schätzen. Endlich ist dem Konzessionssystem vorzuwerfen, daß neue Konzessionen die Bedeutung von sehr großen Geschenken an den damit Bedachten haben. Der Werth einer neuen Apothekenkonzession für eine größere Stadt beträgt durchschnittlich etwa 50 000 *M.*; dieser Betrag wird dem mit der Konzession Bedachten ohne irgend einen Grund in den Schoß geworfen.

Diesen Bemängelungen des Konzessionssystems läßt sich nun aber Folgendes entgegenhalten. Die übermäßige Zurückhaltung der Behörden bei der Ertheilung von Konzessionen wird immer nur ausnahmsweise vorkommen und läßt sich vollständig beseitigen, wenn es gelingt, Grundsätze über die Voraussetzungen zu formuliren, unter denen neue Konzessionen ertheilt werden müssen, also z. B. für die Städte und für das Land die Einwohnerzahl, Steuersumme u. s. w. festzustellen, auf welche eine Apotheke treffen soll. Ferner kommt gegen das Bedenken, welches aus dem jetzt vom Publikum zu verzinsenden Monopolwerth der Apotheken hergenommen wird, in Betracht, daß bei der Freigebung des Gewerbebetriebs auf ein Sinken der Arzneipreise doch nicht gerechnet werden kann. Es würden dann die jetzt bestehenden bedeutenden Apotheken durch eine größere Zahl kleinerer ersetzt werden. Erfahrungsmäßig sind aber bei kleineren Apotheken die Geschäftsunkosten kaum geringer als bei größeren. Der Apotheker braucht ebenso nothwendig einen Gehülfen, welchen er nur weniger ausnützt; er braucht dieselben Räume, muß den Laden mit dem gleichen Aufwand ausstatten u. s. w. Die vervielfachten Geschäftsunkosten würden die bei dem jetzigen System vom Publikum zu bezahlende Rente des Monopolwerths der Apotheken reichlich aufwiegen und also eine Erniedrigung der Arzneipreise unmöglich machen. Endlich ließe sich der gegenwärtig bestehende Uebelstand, daß mit einer neuen Konzession dem damit Bedachten ein unmotivirtes Geschenk gemacht wird, sehr einfach durch die Bestimmung beseitigen, daß für neue Konzessionen ein obrigkeitlich festzusetzender oder durch öffentliche Versteigerung der Konzession zu bestimmender Betrag an die Staats- oder Gemeindekasse zu bezahlen ist.

Wenn hiernach die Schattenseiten des Konzessionssystems schon an sich von geringer Bedeutung sind, so verschwinden sie vollständig gegenüber der Thatsache, daß der Uebergang

zu dem andern Prinzip mit Schwierigkeiten ersten Rangs verbunden wäre. Durch die Einführung der Gewerbefreiheit würde der Werth der Realrechte und Konzessionen, soweit er Monopolwerth ist, vernichtet. Wollte man die Apotheker und bezw. ihre Gläubiger für diesen Verlust aus öffentlichen Mitteln entschädigen, so hätten die Staaten eine Ausgabe von mehr als 100 000 000 *M.* zu übernehmen. Wollte man aber mit Rücksicht darauf, daß die Apotheker nur einen Billigkeits- und keinen Rechtsanspruch auf Entschädigung haben, von Ersatzleistung absehen, so würde man Tausende von ehrenwerthen, an den bestehenden Zuständen vollkommen schuldlosen Familien ruiniren. In beiden Fällen müßten also Opfer gebracht werden, die zu den damit zu erkaufenden Vortheilen in keinem Verhältniß ständen. Hierzu kommt nun aber noch ein Weiteres. Während wir das Konzessionssystem aus Erfahrung kennen, lassen sich über die Wirkungen der Gewerbefreiheit nur Vermuthungen aufstellen. Es kann sein, daß sie nur das Gute bewirken würde, das man von ihr erhofft. Es ist aber ebensogut möglich, daß sie Uebelstände erzeugen würde, an welche man jetzt nicht denkt, und welche die jetzt zu ertragenden bei Weitem übertreffen. Namentlich ist es ja doch nur wahrscheinlich, aber keineswegs gewiß, daß durch strenge Beaufsichtigung der Apotheken eine ebenso gewissenhafte Geschäftsführung zu erzielen wäre wie sie gegenwärtig durch das Monopol erreicht wird. Der Uebergang zur Gewerbefreiheit würde also bedeuten, daß man die Abstellung geringer bestehender Nachtheile mit großen Uebergangsschwierigkeiten und möglicherweise auch mit dauernden neuen Nachtheilen erkaufen würde [26]).

---

[26]) Anläßlich der Berathung der Gew.O. forderte der Reichstag bei der zweiten Lesung (am 8. April 1869) den Bundeskanzler auf, ihm einen Gesetzentwurf vorzulegen, durch welchen (unter Absehung von jedem Nachweis des Bedürfnisses und der Lebensfähigkeit) der Betrieb des Apothekergewerbes für das ganze Bundesgebiet einheitlich geregelt werde; bei der 3. Lesung wurden die eingeklammerten Worte gestrichen. Am 5. Juni 1872 wurde sodann dem Reichstag durch seine Petitionskommission über eine Reihe eingelaufener Petitionen ein ausführlicher Bericht erstattet und einstimmig beantragt, die bisherige obrigkeitliche Prüfung des Bedürfnisses bei der Konzessionirung neuer Apotheken zu beseitigen. Der Bericht, welcher von seinem Verfasser als Broschüre herausgegeben worden ist (Jakobi, Apothekenschutz oder Apothekenfreiheit, Berlin 1872), ist im Reichstag nicht zur Berathung gelangt, hat aber in einer im Auftrag des deutschen Apothekervereins ausgearbeiteten Denkschrift (Hartmann, Reform oder Umsturz des Konzessionssystems im Apothekenwesen? Magdeburg 1873) eine vortreffliche Kritik erfahren. Bei Berathung der im folgenden Jahr beim Reichstag eingelaufenen Petitionen beantragte in der Petitionskommission der Berichterstatter (Winter), den Beschluß vom 5. Juni 1872 zu erneuern; die Kommission (Beschluß vom 29. April 1873) beschränkte sich aber darauf, dem Reichstag vorzuschlagen, die eingegangenen Gesuche dem Reichskanzler als Material für die demnächstige Regelung der Angelegenheit zu überweisen, und dieser Antrag wurde vom Reichstag in der Sitzung vom 23. Mai 1873 zum Beschluß erhoben. Bei der Verhandlung wurde ein Brief von Virchow verlesen, in welchem dieser sich für Unterhaltung der Apotheken durch die Gemeinden ausspricht. Das Reichskanzleramt studirte demnächst die Frage und berief zu diesem Zweck eine Kommission von Sachverständigen nach Berlin, welche über die ihr vorgelegten Fragen vom 10.—18. August 1874 eingehend verhandelte. Auf Grund dieses Materials sprach sich der Bundesrath durch Beschluß vom 22. Februar 1877 für Festhaltung der Konzessionspflicht, aber für Beseitigung der Realrechte aus. Der Reichskanzler kam diesem Beschluß durch die Vorlage von zwei Gesetzentwürfen nach (im Buchhandel erschienen unter dem Titel: Vorlage an den Bundesrath vom 28. Mai 1877, betreffend die Regelung des Apothekenwesens, Berlin 1877). Nach dem einen Entwurf sollten künftig nur noch persönliche Konzessionen ertheilt werden und die bestehenden Realrechte vom Jahr 1900 an mit dem Tod des Inhabers erlöschen. Nach dem andern sollten umgekehrt ferner nur Realrechte geschaffen und auch die bestehenden persönlichen Rechte zu solchen erhoben werden. Die gleichzeitige Vorlegung des letzteren Entwurfs wurde damit motivirt, daß sich bei näherer Erwägung überwiegende Gründe für das Realrechtssystem ergeben hätten. Es sei eine große Zahl von Realrechten vorhanden und die Annahme des andern Systems nöthige also zu empfindlichen Eingriffen in Privatrechte; die in mehreren Einzelstaaten gemachten Versuche, das Realsystem zu beseitigen, hätten sich als undurchführbar erwiesen; bei dem System persönlicher Konzessionen mache die Vergebung der erledigten Apotheken den Behörden viel Arbeit und setze sie dem Verdacht aus, nach Gunst zu verfahren, während sich beim Realrechtssystem der Besitzwechsel ohne Zuthun des Staats vollziehe; beim Realrechtssystem gebe der Apotheker das Geschäft auf, sowie er die Fähigkeit zur Führung verliere, während er beim Personalsystem die Apotheke wenn irgend möglich bis an sein Lebensende behalte; beim Personalsystem fehle für den Gewerbtreibenden jedes Interesse, die Einrichtung und Verwaltung des Geschäfts über den Buchstaben des Gesetzes hinaus zu verbessern u. s. w. Der Bundesrath be-

§ 48. Die österreichische Apothekengesetzgebung stimmt in der Hauptsache mit der deutschen überein.

In Frankreich unterscheidet das Gesetz vom 21 germinal XI (1803) zwei Klassen von Apothekern. Die Apotheker erster Klasse absolviren ein Gymnasium (baccalauréat ès sciences physiques) und studiren drei Jahre auf einer der drei Apothekerhochschulen, die den Rang von Fakultäten haben. Die Apotheker zweiter Klasse erwerben nur eine unvollständige Gymnasialbildung und studiren drei Jahre auf einer medizinisch-pharmazeutischen Vorbereitungsschule. Beide Klassen praktiziren dann drei Jahre und legen schließlich ein Staatsexamen ab. Weiter unterscheidet dasselbe Gesetz noch zwei Klassen von herboristes, d. h. Personen, welche einheimische Arzneipflanzen verkaufen. Sie haben gleichfalls eine Prüfung abzulegen und erhalten dann, je nach der Behörde, vor der sie sie abgelegt haben, den Titel als Herborist erster oder zweiter Klasse. Das Erstehen der Prüfung ist für die Apotheker und Herboristen die einzige Voraussetzung für die Eröffnung ihres Gewerbebetriebs. Die Apotheker und Herboristen erster Klasse dürfen aber ihr Gewerbe im ganzen Lande ausüben, die der zweiten Klasse nur in dem Departement, in welchem sie geprüft worden sind. In Orten, in welchen keine Apotheke besteht, dürfen auch die geringer gebildeten Aerzte (officiers de santé) Arzneien verkaufen, aber nur an ihre eigenen Patienten. Eine staatliche Arzneitaxe besteht nicht. Geheimmittel dürfen weder verkauft noch öffentlich angekündigt werden, mit Ausnahme einiger weniger, welche unter der Herrschaft eines früheren Gesetzes genehmigt worden sind. Die Entdecker neuer Heilmittel müssen also, wenn sie sie ihren Mitmenschen zu Gute kommen lassen wollen, ihre Beschaffenheit bekannt geben, wobei sie die Wahl haben, sie zunächst dem Staat zum Kauf anzubieten (was aber noch niemals zu einem Erfolg geführt zu haben scheint), oder direkt der Akademie der Medizin mitzutheilen, welche, wenn sie sie als nützlich erkennt, nach Einholung der Genehmigung des Ministers die Veröffentlichung mit dem Erfolg vornimmt, daß sie den in die Pharmakopöe aufgenommenen Mitteln gleichstehen.

Bezüglich des englischen Apothekerrechts kann auf das oben § 41 Angeführte verwiesen werden.

4. Die Krankenanstalten.

1. Im Allgemeinen.

§ 49. Für viele Kranke sind Heil- oder Pflegeanstalten nöthig, weil entweder die Familie zu arm oder nicht gewillt ist, einen Kranken zu verpflegen, oder die Krankenpflege Einrichtungen erfordert, wie sie in einem Privathaus nicht getroffen werden können, oder der Kranke seinen Zustand (Irrsinn, Schwangerschaft) geheim halten möchte u. s. w. Krankenhäuser werden theils von Privatunternehmern errichtet, theils — weil die Privaten nicht alle Bedürfnisse befriedigen, namentlich in der Regel keine Armen aufnehmen — vom Staat und den Gemeinden. Die privaten Krankenanstalten sind überall Gegenstand polizeilicher Maßregeln, die ihren Grund darin haben, daß die Pfleglinge hülflose Personen sind, die sich nicht selbst schützen können und häufig auch von den Verwandten, denen sie eine Last sind, keinen Schutz zu erwarten haben. Die Gefahren, gegen welche Schutz zu bieten ist, sind ungenügende Pflege und Verköstigung, Mißhandlung, Unsittlichkeit, Erbschleicherei u. a. m. Diese Gefahren bekämpft der Staat regelmäßig dadurch, daß er die Errichtung von Krankenanstalten von der Erlangung einer besonderen Erlaubniß abhängig macht und die konzessionirten Unternehmer überwacht.

schloß darauf im April 1878, die Regelung der Angelegenheit bis zu besserer Klärung der Ansichten zu vertagen. — Von Literatur ist außer der angeführten zu erwähnen: Brefeld, die Apotheke — Schutz oder Freiheit? Breslau 1863; Wald, Schutz des Gemeinwohls und nicht Willkür des Arzneiverkaufs, Berlin 1863; Phöbus, Beiträge zur Würdigung der heutigen Lebensverhältnisse der Pharmazie, Gießen 1873.

Für das Deutsche Reich ist die Hauptbestimmung im § 30 der Gew.O. getroffen, nach welchem Unternehmer von Privatkranken-, Privatentbindungs- und Privatirrenanstalten einer Konzession der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen, welche aber nur versagt werden kann, wenn entweder Thatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Unternehmers in Beziehung auf die Leitung oder Verwaltung der Anstalt darthun, oder wenn nach den vom Unternehmer einzureichenden Beschreibungen und Plänen die baulichen und die sonstigen technischen Einrichtungen der Anstalt den gesundheitspolizeilichen Anforderungen nicht entsprechen. Nach § 53 der Gew.O. kann die Konzession zurückgenommen werden, wenn sich aus Handlungen oder Unterlassungen des Unternehmers der Mangel derjenigen Eigenschaften ergiebt, welche bei der Ertheilung der Genehmigung nach den Vorschriften des Gesetzes vorausgesetzt werden mußten.

2. Die Irrenpflege.

§ 50. Man rechnet in Europa gegenwärtig einen Geisteskranken auf ungefähr 500 Personen[27]) und nimmt an, daß die relative Menge der Geisteskranken in den letzten Jahrzehnten sehr gewachsen ist. Diese Annahme ist wahrscheinlich richtig, wenn sie auch nicht damit bewiesen werden kann, daß gegenwärtig sehr viel mehr Fälle von Irrsinn amtlich festgestellt werden als vor fünfzig und hundert Jahren. Denn da früher Geisteskrankheit für Besessenheit und für eine Schande gehalten und so viel als möglich verheimlicht wurde, entzogen sich früher viele Fälle der amtlichen Registrirung. Es ist aber glaublich, daß das intensivere Leben der Jetztzeit, die größere Schwierigkeit des Erwerbs, die stärkeren Aufregungen und reicheren Genüsse die psychischen Kräfte mehr angreifen und daß deshalb in der That h. z. T. ein größerer Prozentsatz der Menschen in Irrsinn verfällt.

Eine präventive Thätigkeit des Staats gegen dieses Uebel ist nur in Bezug auf eine der Quellen desselben möglich, gegen die Trunksucht. Da bei 10—30 % der Irren die Krankheit auf übermäßigen Alkoholgenuß des Kranken selbst oder seiner Eltern zurückgeführt werden kann[28]), vermag die Trunksuchtspolizei dem Irrenwesen sogar große Dienste zu leisten.

§ 51. Für die Irren sorgen zunächst die Civilgesetzgebungen, indem sie bestimmen, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Verfahren ihnen ein Kurator bestellt wird, der sich ihres Vermögens und ihrer Person anzunehmen hat. Von dieser Hülfe wird aber aus verschiedenen Gründen nur in seltenen Fällen und namentlich fast nur für Unheilbare Gebrauch gemacht[29]). Bei den die große Mehrzahl bildenden vermögenslosen Irren fehlt der eine Grund der Kuratelbestellung; sodann muß der Entmündigung nothwendig eine sorgfältige gerichtliche Untersuchung des Geisteszustands des Verdächtigen vorhergehen, welche die Krankheit leicht verschlimmert, und endlich bringt die mit der Ernennung eines Vormunds verbundene öffentliche Bekanntmachung der Geisteskrankheit nicht nur den Kranken nach seiner Wiederherstellung in eine üble Lage, sondern schädigt wegen der Erblichkeit vieler psychischer Affektionen die Interessen der Verwandten.

§ 52. In viel wirksamerer Weise und in innigem Anschluß an die eigenthümlichen Verhältnisse der Irren nimmt sich die Polizei derselben an. Viele Geisteskranke müssen wegen der Natur der Krankheit außerhalb des Hauses, sei es bei andern Familien, sei es

---

[27]) Nach Angaben in den Protokollen der Justizkommission des Deutschen Reichs, betr. die Civilprozeßordnung, S. 301, trifft in Deutschland 1 Geisteskranker auf 400 Einwohner, in Preußen auf 448, in England auf 401, in Frankreich auf 444, in den Kantonen Bern, Aargau, Solothurn, St. Gallen, Zürich auf 200. Die Verschiedenheit dieser Zahlen erklärt sich jedenfalls zum Theil damit, daß Geisteskrankheit ein sehr unbestimmter Begriff ist.

[28]) Pelmann, Trinkerasyle, Im neuen Reich 1878, I, S. 841 ff.

[29]) Von den 613 Kranken, welche sich im Jahre 1837 in der französischen Irrenanstalt in Bicêtre befanden, standen nur 19 unter Kuratel; Block a. a. O. s. v. Aliénés. In den Materialien zur neuen deutschen Civilprozeßordnung fehlen ähnliche statistische Angaben.

in besonderen Anstalten verpflegt werden. Neben den Verhältnissen, welche eine solche Unterbringung auch bei anderen Kranken manchmal nöthig machen, kommt bei den Geisteskranken noch weiter in Betracht die bei ihnen häufig vorhandene Sicherheitsgefährlichkeit oder Anstößigkeit, die manchen eigene äußerste Hülflosigkeit und die namentlich bei Melancholikern gewöhnliche Neigung zum Selbstmord — lauter Umstände, welche Maßregeln erfordern, wie sie in einem gewöhnlichen Privathaus nicht getroffen werden können. Ferner wird auch bei allen Geisteskranken die Heilung wesentlich erleichtert, wenn sie aus der Umgebung, in welcher die Krankheit entstand, entfernt und in Verhältnisse gebracht werden, welche die dort vorhandenen schädigenden Momente nicht enthalten. Familien, welche Irre aufnehmen, sind nun aber überall nur in geringer Zahl vorhanden, und dieselben befassen sich auch ebenso wie private Anstalten nur mit zahlungsfähigen Kranken. Daher entsteht das Bedürfniß nach öffentlichen Irrenanstalten, welche ohne Rücksicht auf die Zahlungsfähigkeit Jedem offen stehen, dessen Zustand die Aufnahme in eine Anstalt wünschenswerth macht. Solche Anstalten werden jetzt überall theils vom Staat, theils seinen Vorschriften gemäß von den größeren öffentlichen Verbänden (Provinzen, Kreise, Bezirke) unterhalten [30].

Bei der Organisation der Irrenanstalten kommt vor Allem in Betracht, daß je größer sie angelegt werden, um so niedriger der Unterhalt des einzelnen Pfleglings sich stellt, weil die Generalkosten bei einer großen Anstalt kaum bedeutender sind als bei einer kleinen. Doch hat die Erweiterung über ein gewisses Maß hinaus ihre Bedenken. Zunächst wird dadurch die Einheit und Festigkeit der Leitung gefährdet. Man kann natürlich dem Vorstand einen solchen Stab von ärztlichen und administrativen Gehülfen unterordnen, daß er 500 und noch mehr Kranke dirigiren kann. Aber je zahlreicher das Hülfspersonal ist, um so mehr Zeit kostet den Chef die Kontrolirung desselben; er geht dann selbst fast ganz in dieser Arbeit auf und die positive ärztliche und administrative Thätigkeit besorgen die Untergebenen. Ferner muß einer großen Anstalt ein großer Rekrutirungsbezirk zugetheilt werden, was die Folge hat, daß die Kranken ihr zum Theil aus weiter Entfernung zugeführt werden müssen, während der Transport der Irren seiner großen Schwierigkeiten wegen möglichst verkürzt werden muß und jedenfalls nie ein Uebernachten einschließen sollte. Ebendeshalb wird auch die an und für sich sehr zweckmäßige Unterscheidung zwischen Heil- und Pflegeanstalten manchmal nicht streng durchzuführen, sondern in den Pflegehäusern einiger Raum für Kranke jeder Art verfügbar zu machen sein, und endlich ist aus demselben Grunde die Herstellung besonderer Anstalten für Männer und Weiber zu vermeiden, während natürlich innerhalb der Anstalten die Geschlechter sorgfältig zu trennen sind. Die Vereinigung der Geschlechter in denselben Anstalten hat nebenbei noch den Vortheil, daß die Arbeitsgelegenheit für alle Pfleglinge eine reichere wird, indem nun die Frauen auch für die Männer kochen, waschen und nähen, und die Männer auch für die Frauen Holz spalten, Wasser tragen und andere grobe Arbeiten verrichten können. Es ist dies von großer Bedeutung, da die zweckmäßige Beschäftigung die Kranken am besten von ihren verkehrten Neigungen abzieht und zur Gesundheit zurückführt, und die Arbeit der Pfleglinge ihre Unterhaltskosten verringern kann, die überall eine sehr beträchtliche Höhe erreichen. Die bloßen Anlagekosten einer Anstalt betragen ungefähr 3000 *M.* auf den Pflegling, so daß der jährliche Aufwand allein für die Wohnung eines Irren sich auf mindestens 150 *M.* stellt. Da namentlich Beschäftigung im Freien der Gesundheit der Geisteskranken zuträglich ist, hat man in neuerer Zeit die Verbindung von

---

[30]) Nach den Protokollen der deutschen Reichsjustizkommission a. a. O. befindet sich in Preußen von 2400 Einwohnern einer in einer Irrenanstalt, in Bayern von 1800, in Baden von 1500, in Sachsen von 1000, in der Schweiz von 800, in Hamburg von 500.

landwirthschaftlichen Unternehmungen mit Irrenanstalten empfohlen. Es werden dann in der Nähe von Anstalten größere Komplexe von Grundstücken erworben, auf welchen Kolonieen der arbeitsfähigen Irren errichtet werden. Dieselben arbeiten unter der Leitung von Wärtern und werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert, in die Anstalt zurückgebracht, um durch augenblicklich brauchbarere ersetzt zu werden.

Zu der Unterhaltung von öffentlichen Irrenanstalten gesellt sich für den Staat als weitere Aufgabe die Ueberwachung der Privatunternehmungen, welche sich folgerichtig nicht auf Anstalten beschränken darf, sondern auch die entgeltliche Aufnahme einzelner Kranker umfassen muß. Wegen der großen Hülflosigkeit vieler Irren, durch die sie ganz der Willkür ihrer Pfleger verfallen, können nur vollkommen zuverlässige Personen zu diesem Erwerb zugelassen werden, die nach erfolgter Konzessionirung ebenso wie die für die Kranken bestimmten Räumlichkeiten fortwährend beaufsichtigt werden müssen. Doch wird auch die sorgfältigste polizeiliche Aufsicht nicht im Stand sein, den Eigennutz der Privatunternehmer immer in den richtigen Schranken zu halten und die Lage der von ihnen verpflegten Kranken ebenso günstig zu gestalten wie die der Pensionäre der öffentlichen Anstalten. Die Irrenfürsorge ist daher um so vollkommener, ein je größerer Prozentsatz derjenigen Irren, bei welchen nicht ganz besondere Verhältnisse obwalten, in öffentlichen Anstalten untergebracht ist. Es ist deshalb eine lebhafte Konkurrenz der öffentlichen Irrenanstalten mit den Privatunternehmungen zu wünschen, wofür auch noch die weitere Erwägung spricht, daß die Privatanstalten sich nur mit zahlungsfähigen Pfleglingen befassen, durch deren Uebernahme der Staat und die Kommunalverbände einen Theil der Kosten decken können, welche ihnen für die Unterhaltung der zahlungsunfähigen Kranken erwachsen.

§ 53. Der Anstoß zur Aufnahme eines Geisteskranken in eine Anstalt wird in zahlreichen Fällen von seinen Verwandten oder Bekannten oder von der unterstützungspflichtigen Gemeinde gegeben, welche in seinem oder ihrem Interesse die Maßregel ergreifen. Es kommt aber nicht selten vor, daß die Angehörigen und die Gemeinden aus Indolenz oder aus Scheu vor den Kosten die Einschaffung eines Kranken in eine Anstalt nicht beantragen, obgleich die öffentliche Sicherheit oder Sittlichkeit oder das Wohl des Kranken eine solche Unterbringung dringend nothwendig machen. In solchen Fällen müssen die Polizeibehörden ergänzend eintreten. Sie müssen also von der Gesetzgebung ermächtigt werden, unter den erwähnten Voraussetzungen die Unterbringung von Amtswegen zu verfügen.

Da derjenige, welcher als geisteskrank in einer Irrenanstalt oder in einem andern fremden Haus untergebracht wird, seiner persönlichen Freiheit beraubt und in eine Lage gebracht wird, welche der eines Strafgefangenen sehr ähnlich ist, muß Alles aufgeboten werden, um zu verhüten, daß diese Maßregel nicht gegen Personen angewendet wird, welche nur für krank gehalten werden, daß also Einschließungen in Irrenanstalten nicht aus Irrthum oder Fahrlässigkeit stattfinden oder gar aus böser Absicht im Interesse eines Einzelnen oder des Staats, der aus irgend einem Grund die betreffende Person beseitigen möchte. Zur Erreichung dieses Ziels empfiehlt sich die Bestimmung, daß zu jeder Einschaffung in eine Anstalt mehrere sachverständige und unparteiische Personen zusammenwirken müssen, und daß dieselben sich eines bestimmten Verfahrens zu bedienen haben, welches die Würdigung aller in Betracht kommenden Momente sichert. Der Erfüllung dieser Forderungen, welche die Verbringung eines Irren in eine Anstalt zu einer umständlichen Sache machen, steht aber im Weg, daß die Wahrscheinlichkeit der Heilung um so größer ist, je rascher der Erkrankte aus seiner bisherigen Umgebung entfernt und in richtige Behandlung gebracht wird, und daß den Angehörigen und den Heimathgemeinden der Kranken ihre häufig ohnehin geringe Lust zur Inanspruchnahme von Anstalten durch zu führende lange Verhandlungen leicht vollständig verleidet wird. Da sich somit Erwägungen von gleichem Gewicht direkt gegenüberstehen, bleibt

der Gesetzgebung nichts übrig, als einen Mittelweg einzuschlagen und beide Gesichtspunkte nur bis zu einem gewissen Grad zu berücksichtigen.

Wie die ungerechtfertigte Einschließung in eine Irrenanstalt, so muß auch die Festhaltung daselbst über die Zeit der Genesung hinaus und schon über die Zeit hinaus, während deren die Einschließung vom öffentlichen Interesse, oder von den Angehörigen, oder der Gemeinde des Kranken verlangt wird, mit allen Mitteln verhindert werden. Es sind daher die Anstalten anzuweisen, Pfleglinge, die sie für genesen halten, in allen Fällen und also auch, wenn die Aufnahme auf polizeilichem Befehl beruhte, sofort zu entlassen, den Eintritt solcher Besserung, welche die Entlassung eines im öffentlichen Interesse in die Anstalt verbrachten Kranken als zulässig erscheinen läßt, sogleich der zuständigen Behörde mitzutheilen und die von Verwandten oder Gemeinden eingelieferten Kranken, welche zum Zweck anderweitiger befriedigender Unterbringung zurückverlangt werden, diesen auszuantworten. Wenn aber von Angehörigen oder Gemeinden untergebrachte Kranke, welche nach der Ansicht des Irrenarztes sicherheitsgefährlich sind, oder für welche zu befürchten ist, daß sie in eine absolut ungenügende Pflege gegeben werden sollen, zurückverlangt werden, wird die Anstalt zunächst die Polizeibehörde zu benachrichtigen haben, damit diese bestimmen kann, ob die Festhaltung nicht im öffentlichen Interesse fortzudauern hat.

Ungerechtfertigten Unterbringungen und Festhaltungen in Irrenanstalten und ebenso allen sonstigen Pflichtverletzungen der Vorsteher wird wirksam gesteuert durch amtliche Visitationen der Anstalten. Es müssen daher solche jedenfalls von Zeit zu Zeit und zum Theil unvermuthet vorgenommen werden. Da sie aber die Kranken aufregen und beunruhigen und also ihre Gesundheit oder Wiederherstellung gefährden, dürfen sie nicht in dem Maße gehäuft werden, als außerdem zweckmäßig wäre. Sie werden am besten von Aerzten und von richterlichen oder Polizeibeamten gemeinschaftlich ausgeführt, da erstere leicht zu ausschließlich das Gesundheitsinteresse berücksichtigen, letztere in Ermangelung eigenen Sachverständnisses die Angaben der Anstaltsärzte zu wenig kontrolliren können.

§ 54. Die formell vollkommenste Irrengesetzgebung besitzt Frankreich[31]). Ein ausführliches Gesetz vom 30. Juni 1838, zu welchem eine Vollzugsverordnung des Königs vom 18. Dezember 1839 und eine Hauptinstruktion des Ministers des Innern vom 20. März 1857 gehört, hat die wichtigsten Seiten der Irrenpolizei und die Vertheilung der Kosten der Irrenpflege klar und übersichtlich geordnet[32]). Jedes Departement soll entweder selbst eine Irrenanstalt unterhalten, oder durch Vertrag die eines andern Departements oder eine Privatanstalt seinen Irren zugänglich machen. Zur Errichtung einer Privatanstalt ist die Genehmigung des Präfekten nothwendig. Dieselbe setzt voraus, daß das Gebäude durch seine Lage und Einrichtung gewissen Anforderungen genügt, daß der Gesuchsteller einen guten Leumund besitzt, entweder selbst Arzt ist oder einen Arzt für die Anstalt angestellt hat, und daß er eine dem monatlichen Aufwand für die aufzunehmenden Irren entsprechende Kaution stellt, aus welcher im Falle der Zurücknahme der Konzession und in ähnlichen Fällen die Verpflegung der Kranken vorläufig bestritten wird. Die Konzession kann zurückgenommen werden, wenn der Unternehmer sich gegen irgend eine der bestehenden Vorschriften verfehlt.

---

[31]) Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft; Block a. a. O. s. v. Aliénés; Foville, les aliénés, Paris 1870; Bertrand, loi sur les aliénés, Paris 1872. Die beiden letzten Schriften sind Erzeugnisse der in Frankreich bestehenden Bewegung für Reform der Irrengesetzgebung und enthalten daher außer einer Darstellung des französischen Rechts auch ausführliche Angaben über die fremden Gesetzgebungen und kritische Erörterungen.

[32]) Sehr beachtenswerth ist die Bestimmung des Art. 31 des Gesetzes, wonach die nothwendigsten Vermögensverwaltungsakte für die in Anstalten aufgenommenen, nicht interdicirten Geisteskranken von den Mitgliedern der aus Ehrenbeamten gebildeten Ueberwachungskommissionen vorzunehmen sind, welche bei den öffentlichen Irrenhäusern bestehen.

Die Aufnahme eines Kranken in eine Anstalt erfolgt entweder auf Antrag irgend einer Privatperson oder auf Befehl der Behörde. Ersterenfalls muß der Antrag schriftlich gestellt werden (damit die durch die Antragstellung übernommene Verantwortlichkeit nicht bestritten werden kann) und ist mit einem Paß oder einem sonstigen Identitätsnachweis der aufzunehmenden Person (damit nicht durch ihre Aufnahme unter falschem Namen Nachforschungen nach ihr erschwert werden) und mit einem ärztlichen Zeugniß, welches die Nothwendigkeit der Aufnahme des Kranken in eine Anstalt konstatirt, zu belegen; in dringenden Fällen ist das ärztliche Zeugniß entbehrlich. Der Präfekt kann in einem motivirten Beschlusse die Unterbringung eines Kranken in einer Anstalt anordnen, wenn derselbe die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit der Personen gefährdet; in dringenden Fällen kann die Ortspolizei die nothwendigen provisorischen Anordnungen treffen. Die Unterbringung wird aufgehoben durch Gerichtsbeschluß auf eine vom Geisteskranken selbst, seinem Vormund, einem Verwandten, einem Freund oder dem Staatsanwalt erhobene Beschwerde, ferner durch Beschluß des Präfekten und endlich — wenn die Unterbringung nicht auf einem Befehl des Präfekten beruht — sowohl durch die Gesunderklärung der Anstaltsärzte als auf Grund der Entlassungsforderung der nächsten Verwandten oder desjenigen, der die Unterbringung herbeigeführt hat (vorausgesetzt, daß der Präfekt nicht im Interesse der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit die Festhaltung beschließt) [33].

An diese Bestimmungen reihen sich dann solche an, welche den zur Entlassungsverfügung zuständigen Behörden das zur Begründung solcher Verfügungen nothwendige Material liefern und die fortwährende Uebereinstimmung der Anstaltsverwaltung mit den bestehenden Vorschriften sichern sollen. Der Präfekt und die von ihm oder dem Minister ermächtigten Personen, ferner der Gerichtspräsident, der Friedensrichter und der Maire haben die öffentlichen und die Privatanstalten von Zeit zu Zeit zu visitiren; der Staatsanwalt hat die öffentlichen Anstalten mindestens zweimal, die Privatanstalten mindestens viermal jährlich zu besuchen. Wenn ein Kranker auf Antrag einer Privatperson aufgenommen worden ist, hat der Anstaltsvorstand innerhalb 24 Stunden dem Präfekten Anzeige zu erstatten, welcher das mit dem Kranken übergebene ärztliche Zeugniß und ein Zeugniß des Anstaltsarztes beizufügen ist. Der Präfekt benachrichtigt die Staatsanwaltschaft und entsendet, wenn der Kranke in eine Privatanstalt aufgenommen worden ist, einen Arzt, welcher den Gesundheitszustand desselben untersucht. Nach Verlauf von vierzehn Tagen hat der Anstaltsarzt dem Präfekten ein eingehendes Gutachten zu erstatten und alle sechs Monate hat der Anstaltsvorstand demselben über alle Pfleglinge zu berichten. Der Präfekt hat bezüglich der auf seinen Befehl aufgenommen Kranken alle sechs Monate über die Fortdauer oder Aufhebung der Festhaltung zu beschließen. Wenn in der Zwischenzeit zwischen zwei Semestralberichten die Aerzte die Entlassung eines auf polizeilichen Befehl aufgenommenen Kranken als möglich erkennen, haben sie dem Präfekten sofort Anzeige zu erstatten. Die Unterbringungsbefehle und die halbjährigen Erneuerungen derselben hat der Präfekt dem Staatsanwalt und der Familie des Kranken mitzutheilen. Ueber jeden Pflegling muß in der Anstalt ein Protokoll geführt werden, in welches der Arzt mindestens einmal monatlich seine Beobachtungen einzutragen hat und welches den Beamten, welche die Visitationen vornehmen, jedesmal vorzulegen ist.

---

[33]) Die Kosten für die Verpflegung armer Geisteskranker haben die Departements zu tragen und zwar jedesmal dasjenige Departement, in welchem der Unterstützungswohnsitz des Kranken liegt. U. W. ist bei Minderjährigen der Geburtsort, bei Volljährigen der Ort, wo sie sich zuletzt ein Jahr lang aufgehalten haben. Die Departements dürfen aber einen Theil der Unterhaltungskosten auf den U. W. abwälzen und thun dies nach Anleitung einer Ministerialverfügung regelmäßig in der Art, daß sie von Gemeinden mit wenigstens 100000 Fr. ordentlichen Einnahmen 33 %, von solchen mit 50000 Fr. 25 % der Kosten erheben u. s. w. bis herunter zu den Gemeinden mit weniger als 1000 Fr. Einnahmen, welche nur 5 % der Kosten zu erstatten haben.

Trotz der großen Vorsicht dieser Bestimmungen verbreitete sich gegen das Ende der Napoleonischen Regierung die Befürchtung, daß sie die persönliche Freiheit nicht genügend sicherten. Obgleich die Regierung bekannt machte, daß von 1864—1869 nur 52 gerichtliche Beschwerden wegen ungerechtfertigter Unterbringung in einer Anstalt erhoben worden seien, die sich sämmtlich als unbegründet erwiesen hätten, konnte sie doch nicht umhin, unterm 12. Februar 1869 eine Kommission zur Revision des Irrengesetzes einzusetzen, welche sich mit dem Sturz des Kaiserthums auflöste, aber bereits durch Verfügung vom 24. Oktober 1870 neu gebildet wurde. Ueber die Ergebnisse der Arbeiten dieser Kommission ist nichts bekannt geworden. Inzwischen legten Anfang 1870 die Deputirten Gambetta und Magnin dem gesetzgebenden Körper einen Gesetzentwurf vor, der zwar gleichfalls keinen Erfolg hatte, aber wegen seiner radikalen Bestimmungen bemerkenswerth ist. Er geht von dem Grundsatz aus, daß der Schutz der persönlichen Freiheit wichtiger ist als die Pflege der Gesundheit. Demgemäß sollen die Anstaltsvisitationen so gehäuft werden, daß mindestens alle vierzehn Tage eine stattfindet. Ueber die Aufnahme in eine Anstalt entscheiden Geschworene, vor denen der der Geisteskrankheit Beschuldigte durch einen Anwalt vertreten wird. Die Unterbringung kann nur mit 3/4 der Stimmen beschlossen werden; gegen das Erkenntniß kann wegen Formfehlern Kassationsrekurs an das Gericht erster Instanz ergriffen werden. Die Entlassung erfolgt im gleichen Verfahren und außerdem auf die Gesundheitserklärung des Anstaltsarztes [34]).

§ 55. Das englische Recht [35]) ist in einer großen Reihe einzelner Gesetze enthalten, welche nach und nach die Angelegenheit in befriedigende Ordnung gebracht haben. Die Hauptgesetze sind 8 u. 9 Vict. c. 100 und 16 u. 17 Vict. c. 97. Jede Grafschaft und jede in gleichem Rang stehende Stadt hat eine Anstalt für arme und sicherheitsgefährliche Geisteskranke zu unterhalten. Zu den letzteren gehören namentlich diejenigen, welche in einem Strafprozeß wegen Geisteskrankheit freigesprochen, in einer strafrechtlichen Voruntersuchung geisteskrank erfunden, oder unter Umständen ergriffen worden sind, welche auf Geisteskrankheit und verbrecherische Neigungen schließen lassen. Privatanstalten bedürfen einer jährlich zu erneuernden Konzession, welche in der Hauptstadt von der staatlichen Oberaufsichtsbehörde (commissioners in lunacy), in den Grafschaften, nach Einholung des Gutachtens jener Behörde, von den Quartalsitzungen der Friedensrichter ertheilt wird. Die Aufnahme in eine öffentliche Anstalt wird in gewissen Fällen durch zwei Friedensrichter oder den Minister des Innern, i. d. R. durch einen Friedensrichter, in dringenden Fällen durch den Ortsgeistlichen und den Armenaufseher angeordnet. Die Aufnahme in eine Privatanstalt darf nur auf Grund eines in bestimmter Form ausgestellten ärztlichen Zeugnisses erfolgen. Alle Anstalten unterliegen häufigen Inspektionen durch die staatliche Oberaufsichtsbehörde und durch die von den Quartalsitzungen der Friedensrichter ernannten Aufsichtskomités, welche Personen, die ohne genügenden Grund festgehalten werden, sofort entlassen können. Die Anstalten haben über ihre Pfleglinge Register zu führen und alle in deren Bestand vorkommenden Veränderungen mit den darauf bezüglichen Papieren der Oberaufsichtsbehörde mitzutheilen.

§ 56. Sehr unbefriedigend ist der Zustand des deutschen Rechts [36]), das noch der Einheitlichkeit entbehrt und in den Einzelstaaten nicht in Gesetzen, sondern in Verfügungen des Staatsoberhaupts und der Minister, in Anstaltsreglements u. dgl. enthalten ist. In allen Staaten bestehen öffentliche Anstalten, welche in den kleineren vom Staat selbst, in den größeren von den Kommunalverbänden unterhalten werden. Privatanstalten unterliegen der Konzessionspflicht, der nach § 30 der Gew.O. alle Krankenanstalten unter-

[34]) Vgl. Pelmann, über Irrengesetzgebung und das französische Irrengesetz in der Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 31.

[35]) Vgl. Gneist in den Eingangs citirten Werken; Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft; Bertrand a. a. O.

[36]) Vgl. Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 19, Supplementheft.

worfen sind. Ueber die Aufnahme und Entlassung der Kranken und über die Visitationen und Kontroleinrichtungen gehen die Bestimmungen zu weit aus einander, als daß ein Ueberblick gegeben werden könnte. Obgleich sie theoretisch viel zu wünschen übrig lassen, scheint doch thatsächlich die persönliche Freiheit nirgends auch nur im geringsten gefährdet zu sein. Es besteht somit kein unmittelbares Bedürfniß für die Erlassung eines deutschen Irrengesetzes. Dennoch dürfte sich die baldige Inangriffnahme eines solchen empfehlen, damit nicht, wenn sich erst einmal Besorgnisse verbreitet haben, die Angelegenheit unter sehr viel ungünstigeren Verhältnissen geordnet werden muß.

§ 57. Seit Ende der fünfziger Jahre sind in weiteren Kreisen die Einrichtungen bekannt geworden, welche in dem belgischen Städtchen Gheel für die Versorgung von Geisteskranken bestehen[37]). Daselbst nimmt seit langer Zeit eine große Zahl von Bürgern Irre in Kost und Wohnung, läßt sie am Familienleben theilnehmen und verwendet sie zur Arbeit. Die Stadt von 6000 Einwohnern beherbergt in dieser Weise 1000 Geisteskranke. Die meisten bezahlen jährlich nur 260 Fr. Pension, wozu noch eine nach dem Preis der Pension abgestufte Gebühr für ärztliche Behandlung kommt (für die Aermsten jährlich 12 Fr.). Der Staat hat die Verhältnisse eingehend geregelt: gefährliche Irre sind ganz ausgeschlossen, die Aufnahme von Kranken ist konzessionspflichtig, die Unterbringung derselben erfolgt durch Vermittlung eines staatlichen Placirungsbureaus, die Rechte und die Pflichten der Pfleger und der Pfleglinge sind genau umschrieben, die Kranken werden mindestens einmal wöchentlich von einem Arzt besucht, im Falle der Entweichung eines Irren hat der Pfleger die Kosten der Wiedereinfangung zu tragen u. s. w. Zugleich besteht in Gheel eine Irrenanstalt, in welcher die Kranken nach der Ankunft eine Zeitlang beobachtet werden, und welcher sie wieder überliefert werden, wenn sich ihr Zustand verschlimmert. Die Einrichtung löst das Problem, die Geisteskranken sehr viel billiger zu verpflegen, als dies in Anstalten möglich ist. Aber die eine Zeitlang verbreitete Meinung, daß sie anderswo nachgeahmt werden und die Anstalten entbehrlich machen könne, ist jetzt ziemlich allgemein aufgegeben. Die Einrichtungen in Gheel sind vom Staat nicht geschaffen, sondern nur geregelt worden. Die Stadt war ursprünglich ein Wallfahrtsort für Geisteskranke; die Einwohner machten aus der Beherbergung und Verpflegung der Wallfahrer eine Industrie und diese wurde dann zu einer dauernden Einrichtung. Wie Gheel nicht durch den Willen des Staats entstanden ist, wird auch kein anderer Staat etwas Aehnliches ins Leben rufen können.

IV. Anhang. Die Veterinärpolizei[38]).

§ 58. Die Veterinärpolizei beschäftigt sich nur mit denjenigen Krankheiten der Hausthiere (namentlich der Pferde, Rinder, Schafe, Schweine und Hunde), welche wegen ihrer Ansteckungsfähigkeit und ihrer verheerenden Wirkungen volkswirthschaftlich von besonderer Bedeutung sind, oder wegen ihrer Uebertragbarkeit auf die Menschen auch die menschliche Gesundheit gefährden. Die Krankheiten, welche aus diesen Gründen Gegenstand polizeilicher Thätigkeit sind, sind insbesondere die Rinderpest, der Rotz, die Lungenseuche, die Maul- und Klauenseuche, die Tollwuth u. s. w. Die polizeilichen Maßregeln zerfallen in solche, welche fortwährend in Geltung stehen, solche, durch welche nach dem Ausbruch einer Seuche

---

[37]) Zeitschrift für Psychiatrie, Bd. 20, Supplementheft; Foville a. a. O.; Bertrand a. a. O.

[38]) Röll, die Thierseuchen, Wien 1881; Baranski, Veterinärpolizei, Wien 1881; Göring, die Veterinärpolizeiverwaltung nach den reichsgesetzlichen Bestimmungen in Hirth's Annalen des Deutschen Reichs 1881, S. 809 ff.; Wengler, die Viehseuchengesetzgebung Deutschlands, Erlangen 1881; Beyer, Reichs- und preußische Landesgesetze über die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen, Berlin 1881 (für die preußischen Behörden); Gaupp, die Viehseuchengesetzgebung, Stuttgart 1882 (für die württembergischen Behörden).

im Ausland der Gefahr der Einschleppung entgegengewirkt wird, und solche, mit welchen nach dem Ausbruch einer Seuche im Inland die Weiterverbreitung bekämpft wird.

Als dauernde Maßregel empfiehlt sich vor Allem die Vorschrift, daß die Viehbesitzer und die Thierärzte jeden Fall einer der in Betracht kommenden Krankheiten und selbst jeden Fall des Verdachts einer solchen Krankheit sofort der Behörde anzuzeigen haben. Ferner ist zu verlangen, daß die zu Viehtransporten verwendeten Eisenbahnwagen nach jedem Gebrauch desinfizirt und daß Wanderheerden periodisch einer ärztlichen Untersuchung unterstellt werden. Endlich sind alle Viehmärkte und ähnliche Vereinigungen von Thieren ärztlich zu überwachen und vielleicht nur die Verbringung solcher Thiere auf dieselben zu gestatten, deren Gesundheit von der Behörde des Herkunftsorts bezeugt wird.

Die gegen die Einschleppung aus dem Ausland gerichtete Thätigkeit muß sich bemessen nach dem Grad der Verbreitung, welche die Krankheit im Ausland erlangt hat, nach der größeren oder geringeren Entfernung, in welcher die verseuchten Orte von der Grenze liegen und nach dem Eifer, mit welchem in dem ergriffenen Staat die Bekämpfung der Seuche betrieben wird. Die Maßregeln, welche zur Anwendung zu kommen haben, sind äußerstenfalls die Feststellung und regelmäßige thierärztliche Ueberwachung des Viehstands im Grenzdistrikt, das Verbot von Viehmärkten ebendaselbst und das Verbot der Einfuhr von Thieren der von der Seuche ergriffenen Art, derjenigen andern Thierarten, welche das Kontagium gleichfalls zu verbreiten vermögen und aller Gegenstände, welche von Thieren der erkrankten Art herrühren (Fleisch, Häute, Hörner, Därme, Dünger u. s. w.) oder möglicherweise mit ihnen in Berührung gekommen sind (Futter, landwirthschaftliche Geräthe). Bei geringerer Gefahr ist die Abhaltung von Viehmärkten von spezieller Erlaubniß abhängig zu machen oder ganz frei zu geben und das Einfuhrverbot auf solche Thiere und Gegenstände zu beschränken, für welche nicht die Herkunft aus nicht verseuchten Bezirken und, soweit es sich um Thiere handelt, auch ihre bisherige Gesundheit nachgewiesen werden kann.

Wenn endlich im Inland eine Seuche ausgebrochen ist, so sind folgende, im Einzelnen nach der Gefährlichkeit der betreffenden Krankheit zu bemessende Maßregeln anzuwenden:

1) Oeffentliche Bekanntmachung des Seuchenausbruchs, damit Jedermann die entsprechende Vorsicht walten läßt.

2) Absperrung der von der Seuche ergriffenen Stallungen, d. h. Verbot, aus denselben die erkrankten und krankheitsverdächtigen Thiere, sowie irgend einen der Gegenstände wegzubringen, deren Einfuhr untersagt wird, wenn eine Seuche im Ausland ausgebrochen ist. (Ist in einem Stall nur eines von mehreren Thieren erkrankt oder krankheitsverdächtig, so ist es an einen abgesonderten Ort zu bringen.) Wenn die Seuche eine größere Zahl von Stallungen einer Ortschaft ergriffen hat, ist die Sperre für die einzelnen Stallungen aufzuheben und statt dessen über die Ortschaft zu verhängen; unter Umständen ist in analoger Weise ein ganzer Bezirk zu sperren. Bei besonders gefährlichen Seuchen und jedenfalls bei der Rinderpest muß die Orts- und die Bezirkssperre auch auf den Personenverkehr erstreckt werden; der Austritt aus dem gesperrten Ort oder Bezirk ist dann nur mit besonderer Erlaubniß und nur nach vorheriger Desinfektion zulässig.

3) Tödtung der erkrankten und der der Ansteckung verdächtigen Thiere, wenigstens wenn es sich um unheilbare oder nur selten heilbare Krankheiten handelt, wie Rinderpest, Rotz oder Tollwuth. Welche Thiere als verdächtig anzusehen sind, entscheidet sich nach dem Grad der Ansteckungsfähigkeit der Krankheit. Bei Rinderpest sind alle Thiere als verdächtig zu betrachten, welche mit erkrankten im gleichen Stall gestanden haben oder von den gleichen Personen gewartet worden sind; wenn erst eine größere Zahl von Stallungen eines Ortes ergriffen ist, alles Rindvieh des Ortes. Die ausnahmslose Tödtung aller irgend verdächtigen Stücke empfiehlt sich bei der Rinderpest noch aus dem besonderen Grund, weil es sicher ist,

daß sie außerhalb Rußlands ausschließlich durch Ansteckung entsteht. Je rücksichtsloser gegen die verdächtigen Stücke eingeschritten wird, um so größer ist die Sicherheit, daß nicht an den ersten Seuchenausbruch sich weitere Ausbrüche anreihen, die mit den der Tödtung entgangenen Stücken noch viele andere dahinraffen. Selbstverständlich müssen die getödteten ebenso wie die gefallenen Thiere sorgfältig und in solcher Weise verscharrt werden, daß die Wiederausgrabung zum Zweck der Verwendung einzelner Theile der Leichen (Haut, Hörner) ausgeschlossen ist.

4) Für die auf polizeiliche Anordnung getödteten Thiere ist aus öffentlichen Mitteln Entschädigung zu leisten; denn die Tödtungen finden wenigstens zum Theil im öffentlichen Interesse statt, und wenn mit der Tödtung für den Eigenthümer der Verlust des Werths verbunden ist, werden viele Erkrankungen verheimlicht. Bei der Rinderpest ist womöglich auch für die gefallenen Thiere Entschädigung zu gewähren, da sie i. d. R. den ganzen Viehstand der betroffenen Landwirthe vernichtet und dadurch die meisten in eine mit eigener Kraft nicht zu überwindende Nothlage versetzt. Doch kann Entschädigung selbstverständlich nur geleistet werden, soweit der Pflicht zur Erkrankungsanzeige genügt worden ist und ferner darf den Eigenthümern niemals der ganze ihnen zugegangene Schaden ersetzt werden, da sie sich sonst nicht bemühen, dem Ausbruch einer Seuche nach ihren Kräften entgegenzuwirken. Es ist ihnen also jedenfalls nur der Werth der getödteten oder gefallenen Thiere zu ersetzen, nicht auch der Gewinn, welchen sie aus ihnen hätten ziehen können, oder gar der Aufwand für Desinfektionsarbeiten und -Materialien. Bei Krankheiten, welche die Einzelnen nicht so schwer heimsuchen wie die Rinderpest, genügt sogar die Ersetzung einer Quote des Verlustes, und für Thiere, welche kein erhebliches Kapital darstellen (z. B. Hunde), braucht überhaupt keine Entschädigung gegeben zu werden. Die Frage, ob die Entschädigungen aus Mitteln des Staats oder eines größeren Kommunalverbands zu gewähren oder (als eine Art Zwangsversicherung) auf die Viehbesitzer des Staats oder der Provinz umzulegen sind, läßt sich nicht allgemein entscheiden. Man wird nur sagen können, daß je gefährlicher eine Seuche ist und je übler daher kleinliche Sparsamkeit angebracht ist, um so größer und leistungsfähiger der Verein sein muß, welchem die Entschädigungsleistung übertragen wird.

5) Desinfektion der von der Seuche ergriffenen Stallungen und der mit den Thieren in Berührung gekommenen Gegenstände und Vernichtung der nicht desinfizirbaren gleichartigen Gegenstände (Futter).

§ 59. Die Zunahme der Viehzucht und der Ausbau der Eisenbahnen haben in den letzten Dezennien den Viehverkehr sehr vermehrt und dadurch die Gefahr der Weiterverbreitung ansteckender Thierkrankheiten sehr gesteigert. In Folge dessen sind während dieser Zeit alle europäischen Staaten von häufigen und hartnäckigen Viehseuchen heimgesucht worden, namentlich von Rinderpest, die enorme Werthe vernichtet haben. Im Jahr 1845 soll Rußland an dieser Seuche eine Million Rinder verloren haben; von 1868—1877 kamen in Galizien 25 000 Stück, von 1861—1873 in Ungarn 166 000 Stück um. Im norddeutschen Bund betrug der Verlust durch die im Gefolge des deutsch-französischen Kriegs ausgebrochene Rinderpest während der Jahre 1870 und 1871 10 224 Stück, in Großbritannien und Irland raffte dieselbe Seuche in den Jahren 1865 und 1866 ungefähr 500 000 Stück dahin und verursachte einen Schaden, der auf 80 Millionen *M.* geschätzt wird. Diese Erfahrungen haben während der letzten Jahre fast alle europäischen Staaten zu einer sehr lebhaften gesetzgeberischen Thätigkeit auf dem Gebiet des Veterinärwesens veranlaßt.

Für das Deutsche Reich gilt dermalen ein Ges. v. 7. April 1869, Maßregeln gegen die Rinderpest betreffend, mit einer Novelle vom 21. Mai 1878, ein Ges. vom 25. Februar 1876, die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen betreffend, und ein einem preußischen Ges. vom 25. Juni 1875 nachgebildetes Ges. vom

23. Juni 1880, die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen betreffend; zu dem letzteren Gesetz gehören Ausführungsgesetze der Einzelstaaten. Oesterreich hat unterm 19. Juli 1879 ein Ges. über die Verpflichtung zur Desinfektion bei Viehtransporten auf Eisenbahnen und Schiffen erlassen und unterm 29. Februar 1880 zwei Gesetze, von denen eines die Abwehr und Tilgung der Rinderpest, das andere die Abwehr und Tilgung anderer Thierkrankheiten betrifft. Für die Schweiz ist auf das Bundesgesetz vom 8. Hornung 1872, für Großbritannien und Irland auf die unterm 16. April 1878 erlassene Contagious diseases (animals) act (41 u. 42 Vict. c. 74), für Frankreich auf ein Ges. vom 21. Juli 1881 zu verweisen. Alle diese Gesetze entsprechen mehr oder weniger vollständig den oben erörterten Grundsätzen; hervorzuheben ist nur, daß die englische Gesetzgebung, gestützt auf die durch die insulare Lage des Landes ermöglichte vollständige Grenzbewachung, die Bestimmung enthält, daß die Einfuhr von Rindvieh nur in gewissen Häfen zulässig ist, daß die eingeführten Thiere, abgesehen von wenigen Ausnahmsfällen, binnen 14 Tagen am Ort der Ausschiffung geschlachtet werden müssen und daß die Vieheinfuhr aus vielen Ländern ganz verboten ist.

§ 60. Die Veterinärpolizeiverwaltung war bis in die neuere Zeit überall ein Nebenzweig der Medizinalverwaltung, wie die Thierheilkunde ein Nebenzweig der Menschenheilkunde war. Seit der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts fing die Thierheilkunde an, eine selbständige Wissenschaft zu werden; die Gründung der Thierarzneischulen in Lyon (1762), Alfort (1766) und Berlin (1790) war der Ausgangspunkt dieser Entwicklung. Die genannten und viele andre nach ihrem Vorbild gegründete Anstalten lieferten ein immer tüchtigeres Personal, aus welchem man dann seit dem Anfang des laufenden Jahrhunderts neben den ärztlichen Beamten Veterinärbeamte anstellte (Kreisthierärzte in Preußen seit 1817). Jetzt besteht in den meisten Staaten eine vollständige, den Medizinalbehörden koordinirte Hierarchie von Veterinärbehörden, welche in Preußen in die technische Deputation für das Veterinärwesen (seit 1875), in Frankreich in das Comité consultatif des épizooties (seit 1881) ausläuft, die beide dem Landwirthschaftsminister untergeben sind.

Die Ausübung der thierärztlichen Praxis ist überall freigegeben, die Führung gewisser Bezeichnungen aber von der Erstehung einer Prüfung abhängig (so in Deutschland die Führung der Bezeichnung als Thierarzt gemäß Gew.O. § 29, in Frankreich die Führung des Titels vétérinaire gemäß Ministerialverfügung vom 10. Juli 1838), und die Verwendung im öffentlichen Dienst den geprüften Thierärzten vorbehalten.

IV.

Jagdpolizei.

Von

Ludwig Jolly.

Roscher, S. II, § 173—175; Rau II, § 174 u. 175; Stein, H., S. 624; Rösler, B. I, § 205—208 und II, § 468; Bluntschli, St.W. V, S. 380; v. Holtzendorff, Rechtslexikon, 3. Aufl. II, S. 405 ff. u. III, S. 1336; Neubauer, Zusammenstellungen des in Deutschland geltenden Rechts, Berlin 1880; Dalcke, das preußische Jagdrecht, Breslau 1864; v. Rönne, Ergänzungen der preußischen Rechtsbücher, 6. Aufl., S. 375 ff.; Zander, die Jagdplz.-Gesetze f. d. preuß. Staat, Berlin 1881; Brater, Erläuterungen zu den bayrischen Gesetzen über die Bestrafung der Jagdfrevel, über die Ausübung der Jagd und über den Ersatz des Wildschadens, in Dollmann's Gesetzgebung des Königr. Bayern, Th. III, S. 67 ff.; Mayrhofer, Handb. für den politischen Verwaltungsdienst in Oesterreich, 4. Aufl. 1881, III, S. 459 ff.; Block, dictionnaire de l'administration française s. v. Chasse; Gneist, Geschichte der englischen Kommunalverfassung, 2. Aufl. 1863, § 44.

§ 1. Die Bedeutung der Jagd ist um so größer, je niedriger die Kulturstufe eines Volkes ist. Bei primitiven Verhältnissen dient sie durch die Vertilgung der Raubthiere der öffentlichen Sicherheit und versorgt mehr oder weniger ausschließlich die Menschen mit der unentbehrlichen Fleischnahrung. Bei höherer Entwicklung verringern sich nicht nur diese Vortheile, sondern sie erzeugt zugleich erhebliche Uebel. Der Vorwurf, der sie nach Erreichung einer gewissen Kulturstufe trifft, läßt sich dahin zusammenfassen, daß der Werth der Güter, welche sie erzeugt, außer Verhältniß zu den Produktionskosten steht. Während nämlich der Werth des Wilds, das durch die Jagd gewonnen wird, kaum größer ist als der Werth der ähnlichen zur Nahrung dienenden Hausthiere, erfordert die Erhaltung und Erlegung des Wilds einen Aufwand, der über den gleichartigen Aufwand für die Hausthiere weit hinausgeht. Es liegt dies zunächst daran, daß das Wild sich nicht wie die Hausthiere nur von Futterpflanzen ernährt, sondern alle Feldfrüchte, auch die kostbarsten, und ebenso auch die Bäume des Waldes angreift. Außer den Pflanzen, die es zur Nahrung verwendet, vernichtet es noch viele durch Anfressen und zertritt Saaten und Keime. Sodann erfordert die Erlegung des Wilds einen nicht geringen Aufwand an Jagdwerkzeugen und sehr erhebliche Opfer an Zeit, die nur deshalb weniger in Betracht kommen, weil der größte Theil der Zeit, der der Jagd gewidmet wird, außerdem überhaupt nicht zu wirthschaftlicher Thätigkeit verwendet würde. Endlich gehören zu den Produktionskosten des Wilds noch die sehr bedeutenden Kosten des Jagdschutzes. Derselbe bietet schon wegen der großen Flächen, über welche das Wild zerstreut ist, große Schwierigkeiten, die aber in einem hoch kultivirten Land dadurch noch sehr gesteigert werden, daß hier der Schaden, den das Wild in Feld und Wald anrichtet, auf seine Ausrottung hindrängt und zu seiner Erhaltung daher zahlreiche Beschränkungen der Jagd nothwendig sind, auf welche der polizeiliche Schutz ausgedehnt werden muß. Dabei ist zu beachten, daß der Jagdschutz nicht nur Aufwand an Arbeit und Geld erfordert, sondern auch an Menschenleben. Das Personal der Jagdpolizei

und diejenigen, welche ihre Gebote mißachten, begegnen sich mit Waffen versehen und gebrauchen dieselben daher zum Angriff und zur Vertheidigung. Je weniger die Jagdordnung den Interessen der Gesammtheit entspricht, um so lebhafter muß der Kampf der Frevler gegen die Diener des Gesetzes werden. Und natürlich sind die offenen Zusammenstöße nicht die einzige Frucht dieses Kampfes, sondern nur die roheste der Immoralitäten, welche er erzeugt. — Doch dürfen neben diesen Uebelständen, welche die Jagd im Gefolge haben kann, ihre Vortheile nicht unerwähnt bleiben, die darin bestehen, daß sie die Gesundheit stählt und die Thatkraft, die Geistesgegenwart und den Muth übt[1]).

§ 2. Nach dem ältesten deutschen Recht stand das Jagdrecht (d. h. das Recht durch Occupation das Eigenthum an jagdbaren Thieren zu erwerben) dem Grundeigenthümer auf seinem Grund und Boden ohne jede Beschränkung zu. Die Loslösung des Jagdrechts vom Grundeigenthum wurde von den fränkischen Königen eingeleitet, welche in einzelnen größeren Waldungen das Jagdrecht sich selbst vorbehielten und die so geschaffenen Rechte später den Großen des Landes abtraten. In derselben Periode kam es immer häufiger vor, daß Vollfreie ihr Eigenthum an Mächtigere übertrugen, um von ihnen das Nutzungsrecht zurückzuerhalten; mit dem Eigenthum ging auch das Jagdrecht auf die Oberherren über. Zu Ende des 15. Jahrhunderts hatten die Bauern das Recht, Waffen zu tragen und in Folge dessen auch das Jagdrecht überall verloren. Vom folgenden Jahrhundert an entwickelte sich dann in den meisten Territorien das sogen. Jagdregal der Landesherrn, d. h. die Auffassung, daß dem Landesherren als solchem in dem ihm untergebenen Gebiet allein die Jagd zustehe. Das Regal wurde theils damit begründet, daß die Thiere herrenloses Gut seien und alles herrenlose Gut dem Fiskus gehöre, theils damit, daß die mit der Staatshoheit auf die Landesherren übergegangene Jagdhoheit das Jagdrecht enthalte. Doch bewahrte sich der niedere Adel und ein Theil der Städte das Recht der sogen. niederen Jagd, d. h. der Jagd auf gewisse Thiere; sie ließen sich dieses Recht theils ausdrücklich von den Fürsten einräumen, theils begründeten sie es mit stillschweigender Uebertragung oder unvordenklichem Besitze.

§ 3. Der Jagdberechtigte war in Deutschland nur ganz ausnahmsweise verpflichtet, dem Grundeigenthümer den durch das Wild angerichteten Schaden zu vergüten. Dieser Grundsatz in Verbindung mit der barbarischen Ahndung der Jagdfrevel und den übermäßigen Jagdfrohnden machte die Lage der Bauern fast unerträglich und das Jagdwesen zur verhaßtesten Einrichtung der letzten Jahrhunderte. Doch gelang es erst der Bewegung des Jahres 1848, die überkommenen Einrichtungen zu beseitigen. Durch die Grundrechte des deutschen Volkes und im Anschluß hieran durch besondere Gesetze fast aller Staaten wurde das Jagdrecht als Zubehör des Grundeigenthums erklärt. Nur in wenigen Staaten (Oesterreich, Hannover, Sachsen, Kurhessen, Baden, Braunschweig und Schwarzburg-Sondershausen) erhielten die Jagdberechtigten für den Verlust ihres Rechts Entschädigungen.

Die unbeschränkte Durchführung des neuen Prinzips führte zu mannigfaltigen Mißständen, die man in den folgenden Jahren überall durch die Erlassung von Jagdpolizeigesetzen zu beschränken suchte (preußische Gesetze vom 7. März 1850 und 26. Februar 1870, bayrische Gesetze vom 30. März, 15. Juni und 25. Juli 1850, sächsische Gesetze vom 1. Dezbr. 1864 und 22. Juli 1876, württembergisches Ges. vom 27. Oktober 1855, badisches Ges. vom 2. Dezember 1850 u. s. w.). Diese Gesetze führen folgende Grundsätze durch:

1) Es wird unterschieden zwischen dem Jagdrecht selbst und dem Jagdausübungsrecht. Während das erstere dem Grundeigenthümer ausnahmslos zusteht, kommt ihm das letztere nur auf demjenigen Grundeigenthum zu, das eine zusammenhängende Fläche von gewisser Größe darstellt (in Preußen 300 Morgen, in Oesterreich 200 Joch, in Bayern im Hochgebirg 400, sonst 240 Tagwerk, in Sachsen 300 Acker, in Württemberg über 50 Morgen u. s. w.), ferner in dem mit seinem Wohnhaus verbundenen Hof und Garten, auf umfriedeten Grundstücken und auf Seen, Teichen und Inseln. Wenn Grundstücke, auf welchen ihrer Größe wegen die Jagdausübung nicht gestattet ist, von einem Grundeigenthum, das die zur Jagdausübung

[1]) Die Frage, ob gegenwärtig in bestimmten Staaten die Jagd als ein Uebel anzusehen ist und daher dem Untergang geweiht werden sollte, wird durch diese Erörterung natürlich nicht beantwortet. Sie kann nur auf Grund genauer thatsächlicher Ermittlungen entschieden werden, die aber wenigstens in manchen Bezirken wahrscheinlich zu einer bejahenden Antwort führen würden.

erforderliche Ausdehnung besitzt, umschlossen sind, so ist der Eigenthümer des letzteren auch zur Jagdausübung auf den ersteren berechtigt, muß aber deren Eigenthümern einen angemessenen Pacht bezahlen. In allen übrigen Fällen werden diese Grundstücke in jeder Gemeinde zu einem Jagdbezirk zusammengelegt, in welchem die Jagdausübung der Regel nach verpachtet werden muß[2]). Die Verpachtung findet entweder durch die Gemeindebehörde statt oder durch besondere von den Betheiligten zu wählende Organe (Sachsen, Böhmen). Der Ertrag wird unter die Grundeigenthümer nach der Größe ihres Grundeigenthums vertheilt. Die Zeit, auf welche die Verpachtung stattzufinden hat, ist gewöhnlich nach Maximum und Minimum bestimmt. Durch die Festsetzung des Minimums (meist 3 Jahre) will auf eine pflegliche Behandlung der Jagden hingewirkt werden, durch die Bestimmung des Maximums (meist 12 Jahre) wird die Herstellung von Zuständen verhindert, welche thatsächlich mit den früheren zusammenfallen würden. Im Interesse der Schonung der Jagd ist ferner regelmäßig bestimmt, daß nur höchstens an drei Personen verpachtet werden darf. Diese Bestimmung wird aber häufig dadurch umgangen, daß die weiteren Personen, welche sich thatsächlich an einer Pachtung betheiligen, öffentlich nur als Jagdgäste auftreten[3]).

2) Jeder Jäger, ohne Rücksicht darauf, ob er die Jagd als Eigenthümer, Pächter, Gast oder Diener des Eigenthümers ausüben will, bedarf hierzu einer polizeilichen Erlaubniß (Jagdschein, Jagdkarte, Jagdpaß), welche immer für den ganzen Staat je für ein Jahr ertheilt wird. Die Erlaubniß darf überall nur gewissen Kategorieen von Personen verweigert werden, gewissen anderen Kategorieen muß sie verweigert werden. Durch diese Einrichtung sollen solche Personen von der Jagdausübung ausgeschlossen werden, von welchen zu besorgen ist, daß sie die zur Jagd nöthigen Waffen ungeschickt gebrauchen oder zur Verletzung der öffentlichen Sicherheit verwenden würden, oder welchen der zur Jagdausübung nöthige Zeitaufwand nicht frommt[4]).

3) Für die Ertheilung des Jagderlaubnißscheins ist überall eine als Luxussteuer zu betrachtende Gebühr zu entrichten (in Preußen 3, in Bayern 15, in Württemberg 20 *M.*).

4) Die Jagd darf während der Hege- oder Schonzeit des Wilds nicht ausgeübt werden. Diese Zeit wird für jede Wildart gesondert entweder ein- für allemal bestimmt, oder jährlich nach Maßgabe der Verhältnisse festgestellt. Zum Zweck der vollkommeneren Durchsetzung der Bestimmungen über die Schonzeit ist für ihre Dauer in den meisten Staaten auch jeder Verkehr mit Wildpret untersagt.

5) Soweit dem Grundeigenthümer die Jagdausübung entzogen ist, ist er der Gefahr ausgesetzt, daß durch Schonung des Wilds ein übermäßiger Wildschaden hervorgerufen wird.

---

[2]) In Preußen hat die Gemeindebehörde die Wahl, ob sie die Jagd durch einen angestellten Jäger beschießen lassen oder öffentlich an den Meistbietenden oder aus freier Hand verpachten will. Sie kann ferner die Jagd ruhen lassen, wenn keiner der betheiligten Grundeigenthümer Widerspruch erhebt (Ges. § 10). Aehnlich in Sachsen.

[3]) Sie dürfen dann nach den meisten Gesetzen allerdings nur in Begleitung eines Pächters die Jagd ausüben. Die Beobachtung dieser Bestimmung läßt sich aber nicht kontroliren.

[4]) So müssen z. B. nach dem bayrischen Gesetz vom 30. März 1850 die Jagdkarten verweigert werden: 1) den wegen Geisteskrankheit unter Kuratel Gestellten oder notorisch Geisteskranken; 2) den unter polizeiliche Aufsicht Gestellten; 3) denjenigen, welche ihren Lebensunterhalt armuthshalber aus öffentlichen Gemeinde- oder Stiftungskassen und Anstalten erhalten; 4) jedem, welcher wegen eines Verbrechens oder Vergehens der Fälschung, des Betrugs, Diebstahls oder der Unterschlagung verurtheilt worden ist (Art. 18). Jagdkarten können verweigert werden: 1) den Minderjährigen und Verschwendern; 2) jedem, welcher wegen Bettels, rachsüchtiger oder muthwilliger Beschädigung von Bäumen, Früchten auf dem Halm, oder Pflanzungen, oder wegen Jagdfrevels bestraft worden ist; 3) jedem, welcher wegen einer fahrlässigen durch eine Schußwaffe begangenen Tödtung oder Verwundung, oder wegen des auf gleiche Weise begangenen Vergehens vorsätzlicher Körperverletzung, sowie 4) jedem, welcher wegen Verletzung der persönlichen Sicherheit durch Selbsthülfe oder Störung des häuslichen Friedens verurtheilt worden ist; 5) allen Handwerksgesellen, Dienstboten und in solcher Kategorie stehenden Personen (Art. 19).

Deshalb haben einige Gesetzgebungen (Oesterreich, Bayern, Hannover, Nassau) dem Grundeigenthümer, welcher die Jagd nicht selbst ausüben darf, gegen den zur Jagdausübung Berechtigten einen Anspruch auf Vergütung jedes Schadens eingeräumt, welchen das Wild am Boden oder an dessen Erzeugnissen anrichtet. In den übrigen deutschen Staaten besteht dagegen ein Wildschadensersatzanspruch des Grundeigenthümers gegen den Jagdausübungsberechtigten nur, wenn er durch Vertrag ausdrücklich begründet worden ist. Dafür erkennen aber die Gesetze einiger dieser Staaten dem Grundeigenthümer das Recht zu, das Wild durch Gräben und Zäune, Klappern, Schreckbilder u. dgl. von seinen Besitzungen abzuwehren und, wenn der Wildstand ein übermäßiger wird, von der Polizeibehörde zu fordern, daß sie dem Jagdausübungsberechtigten die Verminderung des Wildstands aufgiebt und diese eventuell selbst ausführt oder durch den beschädigten Grundeigenthümer ausführen läßt.

§ 4. Die ganze Jagdgesetzgebung gilt selbstverständlich nur für sogen. jagdbare Thiere (das Wild), worunter im Allgemeinen die zur menschlichen Nahrung dienenden in Freiheit lebenden Thiere zu verstehen sind, während der Begriff im Einzelnen in den verschiedenen Ländern und Landestheilen sehr verschieden abgegrenzt ist. Die nicht jagdbaren wilden Thiere können von Jedermann überall erlegt oder gefangen werden; doch braucht natürlich der Grundeigenthümer Niemand die Betretung seines Grundeigenthums zu gestatten.

Zu den nicht jagdbaren Thieren gehören die meisten Vögel. Von denselben werden aber viele theils wegen des Nutzens, welchen sie der Land- und Forstwirthschaft bringen, theils wegen der Freude, die sie den Menschen bereiten, zum Gegenstand eines besonderen Schutzes gemacht, indem ihre Verfolgung überhaupt oder während einer Schonzeit verboten wird und indem das Ausnehmen von Nestern und die Anwendung solcher Fangarten untersagt wird, welche eine Massenvertilgung ermöglichen[5]). Da die Schutzbestimmungen in Bezug auf Zugvögel nur dann vollen Erfolg haben können, wenn alle Staaten, in deren Gebiet dieselben sich zeitweise aufhalten, zusammenwirken, ist in neuerer Zeit der Abschluß internationaler Verträge über den Schutz solcher Vögel angebahnt worden[6]).

§ 5. Die französische Gesetzgebung hat der deutschen vielfach zum Muster gedient und stimmt daher in ihren Grundzügen mit ihr überein. Die Aufhebung des Jagdrechts auf fremdem Eigenthum fand bereits durch das Dekret vom 4. August 1789 statt. Das hierdurch dem Grundeigenthümer bedingungslos eingeräumte Jagdrecht wurde dann zuerst durch ein Ges. vom 30. April 1790, später durch ein Ges. vom 3. Mai 1844 beschränkt; das letztere hat durch eine Novelle vom 22. Januar 1874 einige Veränderungen erfahren. Diese Quellen bestimmen namentlich, daß zur Jagdausübung ein Erlaubnißschein (Permis de chasse) erforderlich ist, über dessen Ausstellung ganz ähnliche Regeln gelten wie in Deutschland (die Gebühr beträgt 28 Fr.); der Anfang und das Ende der Schonzeit wird jährlich durch den Präfekten für sein Departement festgestellt; gewisse Arten der Jagd (bei Nacht, mit Netzen, Schlingen u. s. w.) sind untersagt; über die Verfolgung von schädlichen und Raubthieren, wozu im Allgemeinen Jedermann berechtigt ist, können die Präfekten beschränkende Bestimmungen erlassen u. s. w. Eine Bestimmung, nach welcher das Jagdausübungsrecht von einer gewissen Größe des Grundeigenthums abhängig wäre, besteht nicht. Es kann also der Eigenthümer der kleinsten Parcelle, wenn er nur einen Jagdschein gelöst hat, die Jagd selbst ausüben, und wer ohne selbst Grundbesitzer zu sein auf einer größeren Fläche dem Jagdvergnügen nachgehen will, kann sich diese Möglichkeit nur dadurch verschaffen, daß er mit den Besitzern aller Grundstücke, auf welchen er jagen will, einen besonderen Pachtvertrag abschließt. — In England hat das Jagdrecht eine ganz ähnliche Entwicklung durchgemacht wie auf dem Kontinent. Die Aufhebung der Privilegien der höheren Klassen erfolgte durch das Ges. 1 u. 2 Will. IV. c. 32 (1831). Danach ist das Jagdrecht ein Ausfluß des Grundeigenthums; die Jagdausübung ist während der gesetzlichen Schonzeit verboten und immer durch die Lösung eines Jagdscheins bedingt, der bis zu 3 Pfd. Sterl. kostet; der Wildprethandel ist konzessionspflichtig u. s. w. Zur Abhängigmachung des Jagdausübungsrechts von einer bestimmten Größe des Grundbesitzes fehlt bei der geringen Parcellirung des Grundeigenthums jeder Anlaß.

---

[5]) Vgl. St.G.B. § 368, Ziff. 11, bayr. P.St.G.B. Art. 125, württembergisches Jagdgesetz Art. 12 u. P.St.G. Art. 40.

[6]) Vgl. die einschlagenden Vhndlgen. des deutschen Reichstags (Bericht der Petitionskommission vom 9. Jan. 1875, Anträge des Fürsten Hohenlohe-Langenburg in den Jahren 1876 und 1877 und Ges.-Entwurf des Bundesraths von 1879).

V.

Armenpflege und Armenpolizei[1].

Von

Edgar Loening.

Mohl, P.W. I, § 53 u. ff.; Rau II, § 324 u. ff. (an beiden Orten auch Angabe der reichen älteren Literatur). Stein, H., S. 796 u. ff.; Martin-Doisy, dictionnaire d'économie charitable 4 Bde., 1856. De Gérando, de la Bienfaisance publique, 4 Bde. 1839 (deutsch in Auszügen von Buß, 1843). Vogt, Armenwesen 2 Bde., 1853; Congrès international de Bienfaisance 1856 (2 Bde., Brüssel 1857), 1857 (2 Bde., Frankfurt 1858). Emminghaus, das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten 1870.

I. Die Armuth, die Gesellschaft und der Staat.

§ 1. In dem engsten Zusammenhang mit den großen socialen Problemen, deren Lösung zu den schwierigsten und bedeutungsvollsten Aufgaben der Gegenwart gehört, stehen Armenpflege und Armenpolizei. Nicht als ob das Armenwesen eine unserer Zeit eigenthümliche Erscheinung wäre. Die Armuth ist vielmehr so alt wie das wirthschaftliche Leben der Menschen und sie wird aller Voraussicht nach auch so lange währen, als es ein wirthschaftliches Leben der Menschen giebt. Sie ist untrennbar verknüpft mit der menschlichen Gesellschaft und alle Pläne, die von ihrer Verwirklichung eine völlige Beseitigung der Armuth und des wirthschaftlichen Elends versprechen, werden so lange Utopien bleiben, als die menschliche Natur umzugestalten nicht gelingt. Die Armuth kann beschränkt, ihr Elend kann gelindert, ihre Wirkungen können abgeschwächt werden, aber es ist Selbsttäuschung und Verblendung, auf eine Zeit zu hoffen, in der es keine Armuth mehr gebe. Keine menschliche Einrichtung vermag die Verschiedenheit der körperlichen, moralischen und geistigen Kräfte der Einzelnen aufzuheben und auszugleichen oder die daraus entspringenden Folgen zu verhindern. Es ist hier nicht der Ort, in eine Prüfung der utopistischen Ideen, welche eine Beseitigung der Armuth sich zum Ziele gesetzt haben, einzutreten. Es kann hier nur hervorgehoben werden, daß alle diese Ideen auf einer Verkennung der, trotz aller Entwicklung, ihrem Wesen nach unveränderlichen Natur des Menschen beruhen und deshalb unausführbar sind. So groß die Wirkung dieser Ideen auch auf die geistige und wirthschaftliche Entwicklung gerade unserer Zeit ist, so können sie doch bei der wissenschaftlichen und der praktischen Behandlung des Armenwesens nur insoweit in Betracht kommen, als sie auf die Elemente und

[1]) Unter dem Ausdruck „Armenpolizei" werden hier diejenigen Maßregeln der öffentlichen Armenpflege verstanden, welche unter Anwendung von Zwang gegen Personen durchgeführt werden. Dieselben stehen in enger Beziehung zu der übrigen Thätigkeit der Armenpflege, so daß eine gesonderte Behandlung der Armenpolizei weder theoretisch gerechtfertigt, noch praktisch durchführbar ist. Nach der älteren Terminologie gehört überhaupt die gesammte Lehre von der öffentlichen Armenpflege der sog. Polizeiwissenschaft an. Vgl. Mohl, P.W. I, §§ 46, 53 u. ff.; Rau II, § 324 u. ff.

Zustände, mit denen es das Armenwesen zu thun hat, einwirken, nicht aber kann in ihnen ein Weg erkannt werden, der zur Lösung der Armenfrage führt. Die große Bedeutung, welche die Armenfrage für die Gegenwart erlangt hat, besteht aber nicht darin, daß heute die Zahl der unterstützungsbedürftigen Armen eine weit größere wäre im Verhältniß zu der Gesammtbevölkerung als in früheren Jahrhunderten. Es gab wohl Zeiten, wo das Verhältniß ein noch weit ungünstigeres war als es in der Gegenwart ist — es fehlt an statistischen Angaben, die genau genug sind, um auf sie einen Schluß zu gründen. Aber das, was unsere Zeit von der Vergangenheit unterscheidet und worin ihr schweres Gebrechen liegt, besteht darin, daß die Zahl derer, die in Gefahr schweben, der Armuth zu verfallen, in ungeheurem Maße gewachsen ist und immer mehr zu wachsen droht. Die moderne Industrie und der Fabrikbetrieb haben eine sociale Klasse hervorgerufen, die in allen Culturländern schon heute einen bedeutenden Bruchtheil der Gesammtbevölkerung bildet. Die Existenzmittel der meisten Mitglieder dieser Klasse sind so gering, daß sie gerade nur zur Fristung des Lebens ausreichen, sie sind aber zu gleicher Zeit so unsicher, daß die Möglichkeit, in völlige Erwerbslosigkeit und damit in Armuth zu verfallen, immer vorhanden ist. Die schweren und umfassenden Aufgaben und Pflichten, welche die sogen. „sociale Frage" der Gesellschaft und dem Staate der Gegenwart stellen, gehören nicht unmittelbar dem Armenwesen an, aber es bedarf kaum der Hindeutung, wie tief die sociale Frage und die Versuche zu ihrer Lösung auf das Armenwesen einwirken. Ist deshalb auch an dieser Stelle auf die sociale Frage nicht des Näheren einzugehen (vgl. Handbuch, Th. I, Abh. III), so wird doch im Folgenden häufig auf sie Bezug zu nehmen und ihre Einwirkungen auf Armengesetzgebung und Armenpflege nachzuweisen sein.

§ 2. Armuth in technischem Sinne des Wortes liegt dann vor, wenn die zur Erhaltung der Existenz nothwendigen wirthschaftlichen Mittel nicht vorhanden sind und nicht erworben werden können. Von der Armuth (indigence) ist die Dürftigkeit (pauvreté) zu unterscheiden, der Zustand, bei dem die Mittel zum nothwendigsten Lebensunterhalt wohl vorhanden sind, aber nicht hinreichen zur Befriedigung der aus den individuellen und gesellschaftlichen Verhältnissen entspringenden Bedürfnisse. Die Dürftigkeit ist in der Regel nur ein individueller Zustand, aus dem der Einzelne, so gut es seine Kräfte ihm erlauben, sich zu befreien hat, ohne auf eine Mithilfe der Gesellschaft oder des Staats einen Anspruch zu haben. Gelingt dem Einzelnen es nicht, sich aus der Dürftigkeit herauszuarbeiten, so hat er seine Ansprüche an Lebensgenuß herabzusetzen und dieselben in Uebereinstimmung zu bringen mit den Mitteln, die ihm zur Befriedigung seiner Bedürfnisse zu Gebote stehen. Nur da, wo der Staat von dem Einzelnen verlangt, daß er seine ganze Kraft dem Staate widme und die Arbeit für den Staat zu seinem Lebensberuf mache, muß der Staat nicht nur seinen Dienern die Mittel zum nothwendigen Lebensunterhalt gewähren, sondern er muß sie aus Gründen der Gerechtigkeit wie im eigenen Interesse auch der Dürftigkeit überheben und ihnen eine ihrer staatlichen und gesellschaftlichen Stellung angemessene Lebensführung ermöglichen.

§ 3. Aus dem Zustand der Armuth aber kann der Einzelne sich ohne Hilfe anderer Personen nicht befreien. Er bedarf dieser Hilfe, ohne welche er aus Mangel an Existenzmitteln, die er nicht besitzt und nicht erwerben kann, dem Tode entgegengehen muß. Der Armuth kommt das Mitleid und die Pflicht der Nächstenliebe entgegen, die gebieterisch fordern, dem Mitmenschen Hilfe zu reichen, der in Gefahr ist, aus Mangel an Existenzmitteln umzukommen. Mag auch auf niederen Culturstufen dieses im innersten Gefühlsleben des Menschen wurzelnde Gebot sich nur auf Familien- und Stammesgenossen bezogen haben — bei allen Völkern, die eine höhere geistige und wirthschaftliche Cultur errungen haben, erstreckt sich das Gebot auf alle Mitmenschen. Indeß der Einzelne, der dem in ihm lebenden Gebote der Nächstenliebe gehorcht, vermag doch nur in einzelnen Fällen die äußersten Folgen

der Armuth zu verhüten. Seine Hilfe kann nur eine vereinzelte, zufällige und vorübergehende sein, sie kann im besten Falle einzelne Arme vor dem Untergang retten. Aber der Einzelne kann nicht der Armuth als einem Gebrechen des Volkslebens entgegentreten, er kann nicht die Quellen der Armuth verstopfen. Je größere Ausdehnung die Armuth gewonnen, um so mehr kann auch Abhilfe nur kommen von der Vereinigung der Kräfte der Einzelnen. Nicht an die Stelle des Einzelnen, aber ihm zur Seite muß die Gesellschaft treten, die die Kräfte der Einzelnen in freier Vereinigung sammelt und die Aufgaben, die der Einzelne nicht zu lösen vermag, übernimmt. Während im Alterthum die Armuth im Wesentlichen der Privatwohlthätigkeit der Einzelnen überlassen blieb, waren es seit dem Sieg des Christenthums die Kirche und die christliche Gesellschaft, welche, dem Gebote der werkthätigen Liebe folgend, durch Almosengeben und Krankenpflege die Welt von dem Uebel der Armuth zu befreien suchten. Indeß die Erfahrung hat erwiesen, daß auch die Kirche und die unter dem Einfluß der Kirche stehende Gesellschaft nicht im Stande sind, der Armuth zu steuern. Vielfach hat die Kirche in Verkennung der wirthschaftlichen und socialen Bedeutung der Armuth durch ihre Thätigkeit die Armuth vermehrt statt vermindert. Aber selbst dann, wenn die Gesellschaft in richtiger Erkenntniß des Uebels sich an der Bekämpfung der Armuth betheiligt, fehlen ihr die materiellen und die rechtlichen Mittel, um die Armenpflege ihrem ganzen Umfange nach zu übernehmen und um die Wege, die zur Verarmung führen, zu versperren. Seit dem Ausgang des Mittelalters haben alle civilisirten Staaten in der Armenpflege eine der wichtigsten staatlichen Aufgaben erkannt und eine mehr oder minder umfassende Thätigkeit neben dem Einzelnen, neben der Kirche und der Gesellschaft auf dem Gebiete der Armenpflege und der Armenpolizei entfaltet. Freilich ist diese Ausdehnung der staatlichen Thätigkeit nicht unbestritten geblieben und noch neuerdings wird — und zwar von sehr verschiedenen Seiten — das Recht und die Pflicht des Staates, an der Armenpflege sich zu betheiligen, bestritten. Die katholische Kirche — gestützt auf ihre unleugbaren, großen Verdienste um die Pflege der Armen und Kranken — fordert die Beseitigung der staatlichen Armenpflege und erblickt in der Wiederherstellung der kirchlichen Armenpflege allein die Gewähr für das Heil der Zukunft. Der Staat habe nur die Aufgabe, durch eine den kirchlichen Prinzipien angepaßte Socialgesetzgebung und durch Unterstützung und Aufmunterung den Bestrebungen der Kirche zur Seite zu stehen [2]). Auch von anderer Seite wird dem Staate die Fähigkeit und deshalb die Befugniß bestritten, die Armenpflege zu übernehmen. Jede Staatsarmenpflege vermindere nicht nur die Armuth nicht, sondern vermehre sie sogar. Sie lege dem Staat jedenfalls unerschwingliche Lasten auf. Während sie die unteren Klassen der Bevölkerung durch die Aussicht auf Staatsunterstützung zu Verschwendung, Trägheit u. s. w. veranlasse, führe sie in ihrer Ausführung, Härte und Grausamkeit für die Armen mit sich. Die Staatsgewalt habe Aufgaben, deren Lösung erfahrungsmäßig andern Kräften besser gelinge als ihren Organen, nicht zu übernehmen; zu diesen Aufgaben gehöre aber die Armenpflege [3]). In der That kann nicht geleugnet werden, daß die öffentliche, vom Staat ausgeübte oder angeordnete Armenpflege häufig mit großen Uebelständen verbunden ist und daß die staatliche Armengesetzgebung keineswegs schon völlig befriedigende Resultate erzielt hat. Wer aber das Recht und die

---

[2]) So z. B. Ratzinger in seiner verdienstvollen Schrift: Geschichte der kirchlichen Armenpflege (1868), S. 420 u. ff. Auch auf protestantischer Seite werden nicht selten derartige Ansichten laut. Siehe z. B. den Artikel Armenpflege von Hahn in der Realencyclopädie für protestantische Theologie (herausgegeben von Herzog, 2. Aufl. 1877) I, 648 u. ff. und die dort angeführte Literatur.

[3]) Naville, de la charité légale (1836) II, 40. Auf demselben Standpunkt steht Emminghaus, das Armenwesen und die Armengesetzgebung in den europäischen Staaten (1870), S. 21, wenn er auch zugeben muß, daß die Staatsgewalt sich meist noch nicht der Aufgabe entziehen könne das Armenwesen zu einem Gegenstand der Gesetzgebung zu machen.

Pflicht des Staates zur Armengesetzgebung und Armenpflege bestreitet, übersieht, daß der Staat diese Aufgabe nur übernommen hat, weil die Kirche und die Gesellschaft allein nicht im Stande waren, sie zu lösen. Der Staat und seine Organe, die Gemeinden, treten nur soweit ein, als die freie Thätigkeit der gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreicht, und soweit es sich um Aufgaben handelt, die überhaupt nur durch die staatliche Zwangsgewalt gelöst werden können. Die Mängel, welche der öffentlichen Armenpflege vorgeworfen werden, sind theils solche, welche nicht nothwendig mit ihr verbunden sein müssen, die also nicht gegen das Prinzip, sondern nur gegen dessen Ausführung in einzelnen Fällen sprechen. Theils sind es allerdings Mängel, welche von der staatlichen Armenpflege nur schwer zu trennen sein dürften. Hierher gehört vor Allem die bureaukratische Behandlung der Armenangelegenheiten und die Ungerechtigkeit in der Vertheilung der Armenlast. Es wird weiterhin von diesen Mängeln der Armenpflege noch die Rede sein müssen. Aber hier muß schon hervorgehoben werden, daß auch diese Mängel, wenn nicht völlig beseitigt, so doch abgeschwächt werden können und daß eine öffentliche Armenpflege, selbst wenn sie mit diesen Mängeln behaftet ist, solange unentbehrlich erscheint, als nicht die Gesellschaft den Anforderungen, die der Staat an die Armenpflege stellen muß, Genüge zu leisten vermag. Auch darf nicht übersehen werden, daß die von Korporationen und Vereinen geübte Armenpflege von den an der öffentlichen Armenpflege gerügten Mängeln keineswegs immer frei ist, während ihr außerdem noch alle jene Nachtheile anhaften, die mit jeder freien Thätigkeit der Gesellschaft verbunden sind.

§ 4. Der Beruf und die Verpflichtung des Staates, die Armenpflege theils selbst auszuüben, theils durch seine Gesetzgebung zu organisiren und zu regeln, ergeben sich demnach daraus, daß die Einzelnen wie die Gesellschaft nicht im Stande sind, den Anforderungen Genüge zu leisten, welche das Pflichtbewußtsein civilisirter Völker in Bezug auf die Unterstützung verarmter und in Noth gerathener Mitmenschen stellt. Der Staat ist eben nicht nur eine Rechtsgemeinschaft, sondern er ist eine Lebensgemeinschaft des Volkes und seine Aufgabe ist es, die organisirte Gesammtkraft des Volkes überall da zu verwerthen, wo die nationalen Zwecke des Volkslebens nicht durch die freie Thätigkeit der Einzelnen und der Gesellschaft erreicht werden können. Es ist deshalb auch nicht richtig, die staatliche Armenpflege als eine nothwendige Folge aus der staatlichen Aufgabe, die Rechtsordnung aufrecht zu halten, hinzustellen. Man sucht in der Regel die staatliche Armenpflege mit der Behauptung zu begründen, daß der Staat den nothwendigen Schutz des Eigenthums weder thatsächlich noch rechtlich handhaben könne, wenn er nicht jeden seiner Angehörigen vor dem Untergang aus Mangel an Existenzmitteln schütze. Die Giltigkeit und die Wirksamkeit der Strafgesetze höre auf, weil und wenn Nothstand eingetreten sei[4]). Indessen hat der Staat einerseits auch in früheren Jahrhunderten, als er die Armenpflege ausschließlich der privaten Thätigkeit überließ, für einen genügenden Schutz des Eigenthums Sorge getragen, und andererseits würde consequenterweise der Staat nur diejenigen vor dem Hungertod zu erretten haben, von denen er eine Störung der Eigenthumsordnung zu befürchten hätte, seine Fürsorge aber gerade auf die hilfsbedürftigsten Armen, auf die Kinder, die Greise, die Kranken, nicht erstrecken dürfen, da von diesen eine Verletzung der Strafgesetze nicht zu besorgen ist.

Da der Staat nur subsidiär, nur soweit die Thätigkeit der Einzelnen und der Gesellschaft nicht ausreicht, die Armenpflege auszuüben hat, so wird die Rolle des Staates im Armenwesen eine wechselnde sein, je nach der Ausdehnung und dem Erfolg, welche die Privatarmenpflege zu gewinnen weiß. Immer aber wird es Aufgabe des Staates sein, die

---

[4]) So Mohl, P.W. I, § 53. Neuerdings auch Platter, Recht der Existenz (1880).

private Wohlthätigkeit zu beaufsichtigen, damit dieselbe nicht durch verkehrte Ausübung die Armuth befördere statt ihr abzuhelfen. Der Staat hat, soweit dies nothwendig erscheint, der privaten Wohlthätigkeit die Wege zu weisen und schädliche Auswüchse mit seiner Zwangsgewalt zu beseitigen.

II. Geschichte der Armengesetzgebung.

§ 5. Eine systematische Organisation des Armenwesens durch den Staat und seine Gesetzgebung ist in den europäischen Staaten erst in der Neuzeit durchgeführt worden. Im Alterthum und dem Mittelalter finden sich nur vereinzelte staatliche Maßregeln und Anfänge einer öffentlichen Armenpflege. Nur die athenische Demokratie hatte den Grundsatz aufgestellt und ausgeführt, daß alle arbeitsunfähigen Bürger, die kein ausreichendes Vermögen besitzen, von dem Staat eine Unterstützung erhalten, die ihnen und ihrer Familie den Lebensunterhalt ermöglicht. Schon Pisistratus hatte eine öffentliche Unterstützung derjenigen eingeführt, welche im Kriege verstümmelt worden waren und kein zum Lebensunterhalt ausreichendes Vermögen besaßen. Später wurde der Anspruch auf Unterstützung aus Staatsmitteln allen Bürgern gewährt, welche wegen körperlicher Gebrechen oder Schwäche ihren Unterhalt zu erwerben unfähig waren (ἀδύνατοι) und weniger als drei Minen (ca. 240 *M.*) Vermögen besaßen. Sie erhielten ursprünglich einen, später zwei Obolen (ca. 10, bez. 20 Pf.) täglich. Die Unterstützung wurde nur auf die Zeit einer Prytanie, d. h. auf 35, bez. 36 Tage gewährt und mußte dann von Neuem verliehen werden. Sie wurde von dem Rath der Fünfhundert nach vorheriger Prüfung ertheilt. Jeder Bürger konnte gegen die Ertheilung Einrede erheben. Da der gewöhnliche Tagelohn in Athen sowohl zur Zeit des Peloponnesischen Kriegs wie auch in späterer römischer Zeit zwei bis drei Obolen täglich betrug, so ergiebt sich, daß der Athenische Staat die Verpflichtung übernommen hatte, allen denen seiner Bürger, die nicht erwerbsfähig waren und kein genügendes Vermögen besaßen, eine gesicherte Existenz zu gewähren und sie von der Privatwohlthätigkeit unabhängig zu stellen. Freilich darf hierbei nicht übersehen werden, daß selbst die athenische Demokratie, wie alle Demokratien des Alterthums, nur eine Aristokratie der Freien war, der die rechtlose Masse der Sklaven gegenüberstand. Es waren nicht sowohl die Ideen der Humanität und Nächstenliebe, aus welchen diese Einrichtung entsprang, als die antike Staatsauffassung. Wie der Einzelne nur als Glied des Staates betrachtet wird und im Dienste des Staates allein zur wahren Sittlichkeit gelangen kann, so muß der Staat ihm auch nöthigenfalls die Mittel gewähren, um ein Leben zu führen, das eines Bürgers von Athen würdig ist [5]). Dagegen gehörten der Armenpflege nicht an weder die Kornspenden noch das Theorikon, das als Ersatz für das ursprünglich freie, dann verpachtete Theater gewährt wurde, noch die auf Staatskosten erfolgte Erziehung der Waisen derjenigen Bürger, welche im Kriege ihren Tod gefunden hatten. Es waren Bürgerrechte, Ansprüche, welche jedem Bürger, reich oder arm, zukamen. Wenn sie auch den Armen den Unterhalt erleichterten, wenn sie auch von den Wohlhabenden häufig nicht geltend gemacht wurden, so wurde dadurch doch ihr rechtlicher und politischer Charakter nicht geändert.

§ 6. Athen ist der einzige Staat des Alterthums, in welchem eine staatliche Armenpflege wenigstens der Bürger organisirt war. In Rom finden wir zwar schon frühe einzelne Maßregeln, die die Unterstützung der ärmeren Bürger zum Zweck hatten. Für das Hauptnahrungsmittel des römischen Volks, für Getreide Sorge zu tragen, betrachtete der Staat schon in republikanischer Zeit als seine Aufgabe. Seit den Gracchen (die erste Lex frumentaria ward von C. Gracchus im Jahre 123 v. Chr. beantragt) beginnt der Staat

[5]) Vgl. insbesondere Lysias, oratio pro invalido; Böckh, Staatshaushalt der Athener, 2. Aufl., I, 342 u. ff.

die Bürgerschaft zu unterhalten zunächst durch Verkauf des Getreides unter dem Preise, dann durch ganz freie Lieferung desselben. Die Kosten dieser Getreidespenden nahmen freilich bald eine solche Ausdehnung an, daß Cäsar eine Beschränkung eintreten lassen mußte. Die Zahl der zum Empfang Berechtigten ward fixirt, zuerst auf 150 000; dann unter Augustus auf 200 000, so daß nur die durch Aussterben der in den Listen verzeichneten Personen frei gewordenen Stellen wieder besetzt wurden. Da die Bedingungen für die Aufnahme in die Listen nur das volle Bürgerrecht und die Ansässigkeit in Rom waren, so hatte die Getreidevertheilung immer nur den Charakter einer politischen Maßregel und hat nur indirekt auf das Armenwesen einwirken können. Freilich mußte diese Einwirkung eine höchst ungünstige sein, da durch die Frumentationen die Trägheit und Arbeitsscheu der römischen Bürger vom Staat sanctionirt wurden und die Verarmung der Bevölkerung in der schlimmsten Weise eine Förderung fand [6]). Den Charakter eigentlicher Armenanstalten tragen dagegen die von Nerva begründeten, von Trajan ausgeführten Alimentationen, Stiftungen, die den Zweck hatten, durch Unterstützung der Eltern und Versorgung der Waisen die Eheschließungen zu befördern. Wahrscheinlich dienten sie auch zur Darleihung von Kapitalien zu billigen Zinsen. Diese Stiftungen waren auch nicht auf die Stadt Rom beschränkt, sie waren über ganz Italien ausgebreitet und erhielten ihre Fonds aus der kaiserlichen Kasse bewilligt. In den Provinzen wie in Italien existirten nach dem Vorbilde der kaiserlichen Alimentationen zahlreiche Privatstiftungen der Art, die unter staatlicher Aufsicht standen [7]).

Waren demnach die staatlichen Anstalten für die Armenpflege in der antiken Welt nur geringfügige, so darf nicht übersehen werden, daß die große Masse der unteren Bevölkerung aus Sklaven bestand, für welche der Herr zu sorgen hatte. Mag das Loos der alten und kranken Sklaven auch häufig hart genug gewesen sein, so waren sie doch durch die Unfreiheit der öffentlichen Armenpflege entzogen.

§ 7. Mit dem Sieg des Christenthums beginnt eine neue Epoche in der Geschichte der Armenpflege. Schon die jüdischen Religionsbücher, wie insbesondere die mosaische Gesetzgebung, hatten die Mildthätigkeit gegen die Armen als ein göttliches Gebot verkündet. Wie Jedermann in Israel alles Land nur zu Lehn habe von Gott, der das Volk aus Aegypten geführt und der der alleinige Herr über das Land und das Volk sei, so habe auch Jedermann die Pflicht, dem Dürftigen zu leihen von dem, was ihm Gott geliehen [8]). Diese Auffassung, daß der Wohlhabende für die Nutznießung, die ihm Gott an Hab und Gut gewährt, den Armen Gaben zu reichen habe, ging auch in das Christenthum über und ward von der Kirche noch weiter ausgebildet. Der Mensch soll von seinem Besitz, der nicht sein Eigenthum, sondern Gottes sei, andern Schuldnern Gottes, den Armen, geben, damit sie und die Almosen, die er vertheilt, ihm die Gnade Gottes erwerben. Wie die Kirche das Kirchengut als das den Armen gehörige Gut zu bezeichnen liebte, so stellte sie auch an die Gläubigen die Anforderung, sich des Ueberflusses zu entäußern, und den Armen zu geben, worauf diese nach Gottes Gebot einen Anspruch haben [9]). In der römischen Kirche trat dann bald der Zweck der Unterstützung, die Erhaltung des Nächsten, zurück, gegen die Verdienstlichkeit der Gabe, der Entäußerung des Ueberflusses. Diese Auffassung der Wohlthätig-

[6]) Vgl. Marquardt, römische Staatsverwaltung II (1876), S. 106 u. ff.

[7]) Vgl. Marquardt a. a. O., S. 137 u. ff. Ueber die Organisation auch Hirschfeld, Untersuchungen auf dem Gebiete der römischen Verwaltungsgeschichte I (1877), S. 114 u. ff.

[8]) Ueber die mosaische Gesetzgebung und die Einrichtungen des Jubel- und Sabatsjahrs vgl. Ewald, die Alterthümer des Volkes Israel (1866), S. 492 u. ff.; W. Steiner in dem Bibellexikon (herausgegeben von Schenkel) VII, 408 u. ff.; ferner Moreau-Christophe, du problème de la misère et de sa solution chez les peubles anciens et modernes (1851) II, 3—70.

[9]) Ueber die Ansichten der Kirchenväter und der kirchlichen Schriftsteller des Mittelalters vgl. Moreau-Christophe II, 263 u. ff., 367 u. ff.; Ratzinger a. a. O., S. 110 u. ff., 236 u. ff.; Brentano, Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirthschaftsordnung (1879), S. 35 u. ff.

keit, die mehr um Gottes Willen als um der Armen Willen ausgeübt wird, steigerte zwar die Gaben, ließ dagegen ihre Vertheilung außer Acht. Es kam nicht sowohl darauf an, die Armuth zu lindern und womöglich ihren Eintritt zu verhindern, als durch gute Werke sich selbst die Gnade Gottes zu erwerben. Von diesem Gesichtspunkt aus war es ganz folgerichtig, daß die Kirche nicht nur durch ihre Gebote die Ertheilung von Almosen vorschrieb, sondern daß die Kirche auch die gesammte Armenpflege als ein ihr gehöriges Gebiet in Anspruch nahm [10]). Die von den Bischöfen seit der ältesten Zeit geübte und organisirte Armenpflege rief schon im 4. Jahrhundert die Gründung von Armen- und Krankenhäusern jeglicher Art hervor, die theils von der Kirche selbst errichtet, theils von den Kaisern und Privatpersonen auf Veranlassung der Kirche gestiftet wurden und unter kirchlicher Verwaltung und Aufsicht standen. Aus dem Orient verbreiteten sich diese Anstalten im 5. und 6. Jahrhundert auch in dem westlichen Europa.

§ 8. Während im oströmischen Reich die Kaiser die Rechtsverhältnisse dieser Anstalten in zahlreichen Gesetzen ordneten und den Bischöfen die Aufsicht über dieselben gesetzlich übertrugen, war es im Abendland Karl der Große, der in seinem ungeheuren Reiche ein geordnetes System der Armenpflege einzuführen suchte. Getragen von der Idee, daß er das christliche Reich auf Erden zu verwirklichen habe, erließ er zunächst an die Kirchen und Klöster das Gebot, den Zehnten im Dienste der öffentlichen Wohlthätigkeit zu verwenden. Ferner richtete er auf den Beneficialgütern eine eigene gesetzliche Armenpflege ein und befahl allgemein den Grundherren, Sorge zu tragen, daß keiner der auf ihrem Grund und Boden sitzenden Hintersassen aus Mangel an Existenzmitteln verkomme. Er erhob die in der herrschenden Rechtsanschauung längst bestehende Verpflichtung der Grundherren zur Armenpflege zu einer gesetzlichen Verpflichtung [11]). Indeß nach dem Tode des großen Kaisers verfiel auch die von ihm begründete Organisation der Armenpflege und, wenn seine Gebote auch später mehrfach wiederholt worden sind, so fehlte es doch dem durch das Lehnswesen aufgelösten mittelalterlichen Staat an der Kraft und an den Organen, um eine allgemeine gesetzliche Armenpflege zur Durchführung zu bringen. Die Armenpflege blieb überlassen der Kirche und den kleinern Kreisen, in welchen sich die mittelalterliche Gesellschaft gliederte. In der unfreien Hofgenossenschaft der Hörigen hatte der Grundherr im Falle der Noth für den Unterhalt seiner unfreien Arbeiter Sorge zu tragen, ohne daß es freilich ein rechtliches Mittel gegeben hätte, den Herrn, der seiner Pflicht nicht freiwillig nachkommen wollte, hierzu anzuhalten. In den Genossenschaften der Freien, mochten sie nun Adelskorporationen oder Gilden, städtischer Patrizier oder Handwerkergilden und Zünfte sein, war die Verpflichtung zu gegenseitiger Unterstützung in Noth und Krankheit ein Hauptzweck der Vereinigung. Für alle diejenigen aber, die nicht in einer Genossenschaft im Falle der Noth und der drohenden Verarmung einen Rückhalt fanden, bot die Kirche ein Asyl dar in den zahlreichen Klöstern und Kranken- und Armenhäusern. Der Staat erließ höchstens vereinzelte Verbote gegen die Bettelei, ohne daß er die Mittel gehabt hätte, diese Verbote zur Durchführung zu bringen [12]).

§ 9. Der mittelalterliche Staat hatte seine Aufgabe beschränkt auf Schutz gegen Außen und auf Aufrechthaltung der Rechtsordnung im Innern, und selbst diese Aufgaben vermochte er nur unvollkommen zu erfüllen. Erst als im 15. Jahrhundert, zuerst in den Städten, die moderne Staatsidee sich geltend zu machen begann, ward auch das Armenwesen wieder

[10]) Vgl. Löning, Geschichte des deutschen Kirchenrechts (1878) I, 315; II, 242 u. ff., 648 u. ff.

[11]) Vgl. v. Inama-Sternegg, deutsche Wirthschaftsgeschichte (1879) I, 351, 391 u. f.

[12]) Ueber die Armenpflege im Mittelalter vgl. Ratzinger, S. 180—318; Moreau-Christophe II, 345—462; III, 337 u. ff.; Monnier, histoire de l'assistance publique (3. édit. 1866), S. 139—448 (die beiden letzteren Werke beschäftigen sich fast ausschließlich mit Frankreich); Brentano, S. 41 u. ff.

in den Kreis der staatlichen Aufgaben gezogen. Die Kirche verweltlichte mehr und mehr, die Armen- und Krankenanstalten wurden, wenn nicht ihrem Zweck entzogen, doch zum großen Theil den weltlichen Zwecken des Clerus dienstbar gemacht. Die Masse der Armen, der Bettler und Landstreicher war eine so große geworden, daß die polizeilichen Vorschriften gegen dieselben vermehrt und verschärft werden mußten, ohne doch den gewünschten Erfolg zu erzielen. Die weltliche Obrigkeit ward durch die Verhältnisse dazu gedrängt, Bestimmungen über die Armenpflege zu erlassen und eine Aufsicht über dieselbe einzuführen. In den deutschen Städten findet sich schon in der ersten Hälfte des 15. Jahrhunderts eine städtische Almosenpflege eingeführt, so in Frankfurt a. M. 1437. Dort ward 1486 bestimmt, daß nur denen Almosen gegeben werden solle, welche acht Jahre Bürger seien. Da der Bettel nicht ganz zu unterdrücken war, so sollten nur diejenigen zu betteln befugt sein, die von dem städtischen Armenpfleger die Erlaubniß dazu erhalten haben (1488)[13]. In andern Städten war das Betteln nur den einheimischen Bettlern erlaubt, den fremden verboten, so in Nürnberg (1478), in Augsburg (1522). Das Bettlerunwesen hatte aber solche Ausdehnung gewonnen, daß Kaiser und Reich sich genöthigt sahen, allgemeine Bestimmungen zu erlassen. Auf dem Reichstag zu Lindau (1497) wurde verordnet, daß das Betteln nur schwachen und mit Gebrechen behafteten Personen zu gestatten sei und daß Kinder der Bettler, sobald sie ihr Brod zu verdienen geschickt seien, bei Handwerkern oder sonst in Dienst untergebracht werden sollen. Die Reichspolizeiordnung von 1530 (Tit. 34) bestimmte, daß „auch die Oberkeyt Vorsehung thue, daß eine jede Stadt und Commune ihre Armen selbst ernähren und unterhalten solle. Nur wenn ein Amt oder eine Stadt nicht im Stande wären, ihre Armen zu unterhalten, so soll die Oberkeyt dieselben Armen mit einem brieflichen Schein und Urkund in ein ander Amt zu fördern Macht haben". Diese Bestimmungen wurden dann öfter wiederholt, so in der Reichspolizeiordnung von 1548 und 1577 und gingen auch in die Landespolizeiordnung über. — Es war dadurch zum ersten Mal in der weltlichen Gesetzgebung der Grundsatz ausgesprochen worden, daß die Gemeinde verpflichtet sei, die ihr angehörigen Armen zu unterhalten und zu versorgen, ein Grundsatz, der von tiefgreifendem Einfluß auf die Gestaltung der socialen Verhältnisse werden sollte.

Gleichzeitig begann die Reformation auf die Umgestaltung der Armenpflege einzuwirken. In den protestantischen Ländern ward durch Aufhebung der Klöster eine der wichtigsten Quellen, aus denen bisher die Armen ihren Lebensunterhalt schöpften, verstopft, freilich aber damit auch eine der wichtigsten Quellen der Verarmung selbst. Indem der Protestantismus die katholische Lehre von den guten Werken aufgab und bekämpfte, trat er zugleich jenem blinden Almosengeben entgegen, dem es nicht sowohl darauf ankommt, den Armen zu unterstützen und womöglich der Armuth zu entreißen, als darauf, dem Almosengeber durch Entäußerung des irdischen Gutes himmlische Schätze zu gewinnen. Damit wollte aber die protestantische Kirche keineswegs auf das schönste Vorrecht der christlichen Kirche, auf ihre werkthätige Liebe für die Armen und Elenden verzichten. War damit einer rationellen Armenpflege der Boden geebnet, 'so sollte nach Luther's Ansicht Kirche und weltliche Gemeinde gemeinsam wirken, um die Bettelei auszurotten und die Noth der Armuth und Krankheit zu lindern[14]). Schon in der Kirchenordnung für Wittenberg von 1522, vor Allem aber in der Ordnung eines gemeinen Kastens zu Leisnig von 1523 werden die Grundzüge für die Organisation der Armenpflege aufgestellt. Alle öffentliche Armenpflege ist Sache der weltlichen Gemeinde, aber sie kann und soll nur gehandhabt werden in engster Verbindung mit den Organen der kirchlichen Gemeinde. Niemand darf betteln. Die arbeitsfähigen Armen

---

[13]) Kriegk, deutsches Bürgerthum im Mittelalter (1868), S. 145, 163 u. ff.

[14]) Roscher, Geschichte der Nationalökonomie in Deutschland (1874), S. 68 u. ff.

sollen arbeiten oder ausgewiesen, die arbeitsunfähigen versorgt, die armen Kinder in Schule, Handwerk u. s. w. unterrichtet werden. Aus dem aufgehobenen Kirchen- und Klostergut soll ein gemeiner Kasten gebildet werden, der vor Allem für die Armenpflege bestimmt ist. Soweit dessen Einnahmen nicht ausreichen, hat die weltliche Gemeinde die Kosten der Armenpflege aufzubringen [15]). Es waren dann im nördlichen und mittleren Deutschland namentlich die von Bugenhagen entworfenen Kirchenordnungen und die ihnen nachgebildeten (Braunschweig 1528, Hamburg 1529, Lübeck 1531, Soest 1533 u. s. w.), in welchen die Organisation der Armenpflege eine besondere Berücksichtigung fand. Hiernach sollte nicht ein gemeiner Kasten gebildet werden, sondern Kirchenfonds und Armenfonds wurden getrennt. Der Armenkasten sollte unter weltlichen Schatzkastenherren stehen, denen Armendiakonen zur Seite traten. Die Arbeitsfähigen sollten zur Arbeit angehalten, der Bettel aufs strengste geahndet werden [16]). Auch in Württemberg, Churpfalz u. s. w. wurden ähnliche Armenordnungen eingeführt, im 17. und 18. Jahrhundert folgten die katholischen Länder den protestantischen in dieser Organisation nach.

§ 10. War somit durch Reichs- und Landesgesetze wie durch die Kirchenordnungen der Grundsatz sanctionirt worden, daß jede Gemeinde verpflichtet ist, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte dies zunächst dazu beitragen, den Begriff der Gemeindeangehörigkeit schärfer auszubilden, dann aber auch in der Gemeinde das Bestreben hervorrufen, den Kreis der Gemeindeangehörigen abzuschließen und Fremden die Niederlassung in der Gemeinde zu erschweren. Hatten im Mittelalter die Städte den anziehenden Fremden ihre Thore weit geöffnet und Bürger, Handwerker, Kaufleute an sich herangezogen, so hatte seit dem Ende des 15. Jahrhunderts die Furcht vor starker Concurrenz die Städte mehr und mehr veranlaßt, den Zuzug Fremder möglichst zu erschweren und durch hohe Einzugsgelder u. s. w. die Freizügigkeit zu beschränken. Gleichzeitig begann auch in den Dörfern das Bestreben, den Kreis derer, die Wald und Weide zu benutzen berechtigt sind, abzuschließen und durch Erhebung von Einzugsgeldern Fremde von der Ansiedlung abzuhalten. Diese Tendenzen wurden nun durch die Verpflichtung der Gemeinden, für ihre Armen Sorge zu tragen, wesentlich gesteigert und führten seit der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts dazu, die Niederlassung Fremder in einer Gemeinde von deren Belieben abhängig zu machen. Höchstens daß der Landesherr sich das Recht vorbehielt, auch gegen den Willen der Gemeinde das Wohn- und Bürgerrecht zu verleihen. Damit war die Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit, wie sie im Mittelalter bestanden, aufgehoben [17]).

Aber auch nach anderer Richtung führte die neue Armengesetzgebung zu einer weitgehenden Beschränkung der persönlichen Freiheit. Hatte die Gemeinde die Pflicht, ihre Angehörigen im Falle der Verarmung zu unterstützen, so mußte sie auch bestrebt sein, dem Eintritt der Verarmung vorzubeugen. Vor Allem suchte sie die Eheschließung zu beschränken und diejenigen an der Gründung einer Familie zu hindern, die nicht im Stande schienen, eine solche zu erhalten und zu ernähren. Namentlich seitdem durch den dreißigjährigen Krieg der Volkswohlstand zerstört und die Zahl der Verarmten und Unterstützungsbedürftigen außerordentlich sich vermehrt hatte, glaubten die Gemeinden ohne ein solches weitgehendes Recht nicht die Armenlast tragen zu können. Seit dem 17. Jahrhundert macht die Particulargesetzgebung insbesondere der süddeutschen Länder die Eheschließung von einer von der Gemeinde zu ertheilenden Erlaubniß abhängig, die nur auf Grund des Nachweises

[15]) Richter, evangelische Kirchenordnungen I, 10 u. ff.; II, 484.

[16]) Jäger in den theologischen Studien und Kritiken 1853, S. 508 u. ff. und die Nachweisungen bei Richter a. a. O. II, 518.

[17]) Vgl. z. B. über Bayern Riedel, Commentar zu Gesetz über Heimath u. s. w., S. 3 u. ff.; über Württemberg Schütz in der Zeitschrift für ges. Staatswissenschaft V (1848), S. 57; IX (1852), S. 625; über Mecklenburg Böhlau in Hildebrand's Jahrb. XIX, S. 327 u. ff.

der Befähigung, eine Familie zu ernähren, ertheilt wurde. So ward in Bayern schon in dem Landrecht von 1616 den Geistlichen verboten, Ehen unvermöglicher Leute einzusegnen, diese hätten dann einen Schein fürzuweisen, daß die Obrigkeit ihnen solches bewilligt. Die Obrigkeiten in Städten und Märkten aber sollen leichtfertige Heurath nicht gestatten, auch solche unvermögliche Leut zu Burgern nit aufnehmen, noch sie in Städten und Märkten unterkommen lassen (IV, Tit. 12, Art. 9, 10) [18]).

§ 11. Trotz alledem aber waren die Zustände in den meisten Gebieten wenig erfreulich. Je enger sich die Gemeinden abschlossen, um so größer ward die Zahl der Vagabunden, die heimathlos von Ort zu Ort zogen und durch Bettel, Diebstahl u. s. w. ihr jämmerliches Leben zu fristen suchten. Je mehr die Gemeinden den Abschluß von Ehen erschwerten, um so größer ward die Zahl der unehelichen Kinder, die zum großen Theil wieder die Masse der Bettler und Landstreicher vermehrten. Die Mißstände zwangen seit der Mitte des 18. Jahrhunderts die Regierungen der meisten größeren Länder, sich energischer mit dem Armenwesen zu beschäftigen. Die um diese Zeit zur Herrschaft gelangenden Ideen der Humanität und Aufklärung trugen dazu bei, auch in weiteren Kreisen die Aufmerksamkeit auf die nothwendige Verbesserung des Armenwesens hinzulenken. So wurden 1754 in Oesterreich, 1778 in Churmainz, 1783 in Mecklenburg, 1787 in Oldenburg u. s. w. neue Armenordnungen erlassen. Gegen Bettel und Landstreicherei wurden strenge Strafen angedroht, über den Erwerb des Heimathrechts und die demselben entsprechende Unterstützungspflicht der Gemeinden Bestimmungen getroffen. So erhielt in Oesterreich jeder einen Anspruch auf Unterstützung, der in der Gemeinde das Bürgerrecht erworben oder sich 10 Jahre daselbst aufgehalten hatte. Alle übrigen Unterstützungsbedürftigen sollten unbedenklich in ihr Vaterland oder ihren Geburtsort geschoben werden. In Folge davon fand seit 1781 jährlich zweimal der sogen. Wiener Schub statt. Alle nicht heimathsberechtigten Bettler und Landstreicher wurden aufgegriffen und unter sicherer Bedeckung an die bayrische Grenze gebracht, wo sie Bayern in Empfang nahm und in den schwäbischen Kreis absetzte. In diesem kleinen Gebiet, das aus 80 Territorien bestand (die reichsritterschaftlichen nicht gerechnet), war überhaupt der festeste Sitz der Armen, Bettler und Jauner im vorigen Jahrhundert. Gab es doch eigene Bettlerorden, die Freileute, und wird doch die Zahl der Bettler von einem Sachkundigen auf 6000—8000 berechnet. Das Uebel nahm so überhand, daß das Konstanzer Viertel des schwäbischen Kreises im Jahre 1783 beschloß, daß alle diejenigen, die sich zwei Jahre in einer Gemeinde aufhalten, dort die Ortsangehörigkeit erwerben. Diejenigen, welche nirgends eine Heimath haben, sollen in ein gemeinschaftliches Arbeitshaus verbracht werden [19]). In Oesterreich ward unter Joseph II. die Armenpflege selbst neu organisirt. In Folge der Anregung durch den hochverdienten Grafen Bouquoi wurden seit 1787 in den deutschen Provinzen die Armeninstitute eingeführt, die heute noch bestehen. An ihrer Spitze steht der Ortsgeistliche, in dessen Hände auch die Mittel zur Unterstützung fließen; unter seiner Leitung üben die von ihm und dem Gemeindevorstand ernannten Armenväter die Armenpflege aus. Eine Unterstützung soll nur ertheilt werden auf Grund einer sorgfältigen „Armenbeschreibung", die von den Armenvätern nach persönlicher Untersuchung der Verhältnisse der Individuen, welche eine Unterstützung fordern, vorzunehmen ist [20]).

[18]) Riedel a. a. O., S. 5 u. ff.; Schütz in Z. f. St.W. V, 26; Thudichum, über unzulässige Beschränkungen des Rechts der Eheschließung (1866), S. 20 u. f.

[19]) Vgl. v. Berg, teutsches Polizeirecht III, 180, 216 u. ff.

[20]) Kleinwächter in Emminghaus' Armenwesen, S. 428 u. ff. Soweit die eigenen Einnahmen des Armeninstituts nicht ausreichen, ist die Gemeinde zur Tragung der Armenlast verpflichtet. Anspruch auf Armenversorgung gewährt das Heimathrecht. Dasselbe wird nach dem Gesetz vom 3. Dezember 1863 in einer Gemeinde begründet: a. durch Geburt. Eheliche Kinder folgen dem Vater, uneheliche der Mutter; b. durch Verehelichung für die Frau; c. für öffentliche Beamte, Lehrer und Geistliche durch den Amtssitz; d. durch ausdrückliche Aufnahme durch die Gemeinde. Die Gemeinde

An eine durchgreifende Reform des Armenwesens ging man gegen Ende des 18. Jahrhunderts namentlich auch in den größeren Städten Norddeutschlands, so in Braunschweig, Lübeck u. s. w. In Hamburg ward auf Veranlassung von Büsch in trefflicher Weise eine tiefgreifende Reorganisation des Armenwesens durchgeführt, die zur Folge hatte, daß von 1788 bis 1798 die Zahl der Armen von 9757 auf 6013 sank. In den meisten katholischen Städten konnte man sich dagegen nicht von dem hergebrachten planlosen Almosengeben losreißen und die Zahl der Armen belief sich z. B. in Köln 1781 bei 80 000 Einwohnern auf 22 000; in München bei 37 200 Einwohnern auf 3000.

§ 12. In Brandenburg-Preußen hatte die Gesetzgebung bis zum Beginn des 18. Jahrhunderts sich begnügt, die Bestimmungen der Reichspolizeiordnungen über die Verpflichtung, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, zu wiederholen und Strafandrohungen gegen Bettler und Landstreicher zu erlassen. Erst in den Armen- und Bettlerordnungen vom 18. März 1701 und 19. September 1708 wurden die Verpflichtungen der Gemeinden und die Art und Weise der Armenpflege näher bestimmt. Auf der dadurch gegebenen Grundlage suchte das Edict vom 28. April 1748 eine allgemeine Organisation des Armenwesens durchzuführen. In allen Gemeindebezirken sollte die Ortsobrigkeit in Vereinigung mit dem Pfarrer eine Armenkasse bilden, deren Verwaltung von dem Landrath und dem Superintendenten gemeinschaftlich beaufsichtigt werden sollte [21]). Das Allgemeine Landrecht stellte dann eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen auf, die im Wesentlichen dem bis dahin bestehenden Rechtszustand entsprachen, wenn sie auch in ihrer allgemeinen theoretischen Fassung scheinbar eine größere Tragweite in Anspruch nehmen. Wenn z. B. Theil II Tit. 19 § 1 erklärt, daß dem Staate es zukommt, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen können, so wollte damit der Staat keineswegs die Armenlast auf sich nehmen, sondern es sollte nur die bisherige, vom Staat den Gemeinden, als seinen Organen, auferlegte Pflicht, die ortsangehörigen Armen zu versorgen, bestätigt werden. Wenn § 2 erklärt, daß denjenigen, welchen es nur an Mitteln und Gelegenheit, ihren und der Ihrigen Unterhalt selbst zu verdienen, ermangelt, Arbeiten, die ihren Kräften und Fähigkeiten gemäß sind, angewiesen werden sollen, so war der Gesetzgeber durchaus nicht der Ansicht, damit einen socialistischen Grundsatz aufzustellen. Er wollte damit nur eine Anweisung für die Versorgung arbeitsfähiger Armen geben. Auf Grund der allgemeinen Bestimmungen des A. L.R. wurden dann am Ende des 18. und in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts für die einzelnen Provinzen und Landestheile Verordnungen erlassen, durch welche provinzielle und communale Armenverbände gebildet und über die Ausübung der Armenpflege nähere Anweisungen ertheilt wurden. Diese größeren Verbände, die Landarmenverbände, sollten insbesondere Zwangsarbeits- und Correctionshäuser, aber auch Blindeninstitute, Krankenhäuser u. s. w. errichten und überhaupt subsidiär eintreten, sofern die einzelnen Gemeinden ihren Verpflichtungen nicht nachkommen können. Die Unterstützungspflicht liegt, abgesehen von der Alimentationspflicht der Verwandten, zunächst den Korporationen auf, deren Mitglied der Verarmte ist. Die Gutsherrschaften haben alle Personen, welche unmittelbar zu den Guts- und Vorwerkswirthschaften gehören, im Falle der Verarmung und Krankheit zu unterstützen und zu verpflegen. Die Gemeinden haben die Ortsarmen zu versorgen. Dazu gehören alle Einwohner, die durch dreijährigen Aufenthalt ein Domicil in der Gemeinde erworben haben. Arbeitsfähigen Personen kann der Aufenthalt nicht versagt werden. Solange die Erbunterthänigkeit bestand, war zwar die Gutsherrschaft nicht verpflichtet, Leute, die wegen

---

entscheidet hierüber nach Ermessen und endgiltig. Verloren wird das Heimathrecht nur durch Erwerb desselben in einer andern Gemeinde. Heimathlose Personen werden einer Gemeinde zugewiesen.

[21]) Abgedruckt in Rabe, Sammlung der preußischen Gesetze und Verordnungen I, 2, S. 220.

ihres bisherigen Wandels und Verhaltens sich durch glaubwürdige Zeugnisse nicht ausweisen können, im Dorfe zu dulden (A. L.R. II, 7, § 65). Aber seit dem Edict vom 7. Oktober 1807 stand es den Gutsherrschaften nicht mehr zu, Personen, die nicht arm sind, die Aufnahme zu verweigern. Durch dreijährige Abwesenheit ging der Anspruch auf Armenunterstützung verloren. (In Ost- und Westpreußen sogar durch einjährige Abwesenheit.) Arme, die keinen Wohnsitz haben, sind aus dem sogen. Vagabundenfond oder der Regierungshauptkasse zu unterstützen. Die Leitung des Armenwesens ward der Ortsobrigkeit übertragen. In den Städten sollte nach der Städteordnung von 1808 eine dem Magistrat untergeordnete Deputation die Armenpflege leiten. Besondere Armensteuern dürfen nicht erhoben werden, sondern, soweit besondere Fonds nicht vorhanden sind oder nicht ausreichen, sollen die Ausgaben der Armenpflege aus der Communalkasse bestritten werden[22]). Im Einzelnen waren die Bestimmungen der provinziellen Reglements und Verordnungen vielfach abweichend, unklar und lückenhaft und es machte sich deshalb nach der Wiederherstellung und Reorganisation des Staats das Bedürfniß nach einer einheitlichen Regelung durch die Gesetzgebung geltend. Nach langjährigen, sorgfältigen Vorarbeiten wurden die beiden Gesetze vom 31. Dezember 1842 über die Aufnahme neuanziehender Personen und über die Verpflichtung zur Armenpflege erlassen, die die bisher bestehenden allgemeinen Grundsätze beibehielten. Hierfür hatten sich mit Ausnahme des westphälischen und rheinischen alle Provinziallandtage ausgesprochen. Während der rheinische Provinziallandtag überhaupt eine Verpflichtung der Gemeinden zur Armenpflege nicht anerkennen wollte, war es nur der westphälische, der das Prinzip der Freizügigkeit verlassen und an dessen Stelle eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit im Interesse der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden einführen wollte[23]). Die Grundsätze der Gesetze von 1842 gingen im Wesentlichen in die deutschen Reichsgesetze von 1867 und 1870 über die Freizügigkeit und den Unterstützungswohnsitz über, die nichts anderes enthalten als eine Ausdehnung der in Preußen seit mehr als 100 Jahren geltenden Prinzipien auf das Deutsche Reich.

§ 13. Was die übrigen deutschen Länder betrifft, so waren zwar in einzelnen derselben zur Zeit der Napoleonischen Herrschaft die früher eingeführten Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und der Niederlassungsfreiheit im Interesse der Gemeinden aufgehoben oder gemildert worden. Aber nach 1815 kam fast überall der Grundsatz wieder zur Herrschaft, daß den Gemeinden, die die Armenlast zu tragen haben, auch das Recht zuerkannt werden müsse, sich der Personen zu erwehren, die in Zukunft vielleicht einmal der Armenpflege anheimfallen könnten. So ward in Württemberg, wo 1807 die Beschränkung des Eheschließungsrechts aufgehoben worden war, 1833 das Recht der Eheschließung von dem Heimathrecht abhängig gemacht. Auch der Heimathsberechtigte hatte eine Heirathserlaubniß nothwendig, die von dem Gemeinderath nach Vernehmung des Bürgerausschusses ertheilt wurde. Sie konnte versagt werden, wenn nicht ein genügender Nahrungsstand nachgewiesen worden. In Bayern ward die Ansässigmachung von der Einwilligung der Gemeinde abhängig gemacht (Gesetz vom 1. Juli 1834), die versagt werden konnte, wenn nicht ein vollständig und nachhaltig gesicherter Nahrungsstand nachgewiesen war. Erst durch die Ansässigmachung ward das Heimathrecht erworben, das die Voraussetzung der Eheschließung und des Anspruchs auf Armenunterstützung war. In den Einzelbestimmungen sehr verschieden, aber auf den gleichen Prinzipien ruhend, beschränkte in den meisten deutschen Mittel-

---

[22]) Die hierher gehörigen Edicte, Verordnungen u. s. w. sind zusammengestellt bei Zeller, systematisches Lehrbuch der Polizeiwissenschaft (1834) XIV, 90 u. ff. Vgl. auch v. Flottwell, die Freizügigkeit, Preußische Jahrbücher, Bd. 40 (1877), S. 602 u. ff.

[23]) Ueber die Entstehungsgeschichte der Gesetze von 1842 siehe v. Flottwell in Preußische Jahrbücher, Bd. 43 (1879), S. 594 u. ff.

und Kleinstaaten die Gesetzgebung die Freiheit der Eheschließung und der Niederlassung im Interesse der Gemeinden, denen die Armenpflege oblag. Nur die Heimathsgemeinde war zur Armenunterstützung verpflichtet. Das Heimathrecht ward nur durch Abstammung von einem Gemeindebürger oder durch ausdrückliche Aufnahme erworben. Die Aufnahme konnte versagt werden, wenn auch nur die Möglichkeit vorlag, daß die betreffende Person früher oder später einmal der Armenunterstützung bedürfen könnte. Der Heimathsberechtigte kann allein eine Ehe eingehen und nur dann, wenn die Gemeinde vorher ihre Erlaubniß dazu ertheilt hat. Bei dem Mangel eines genügenden Nahrungsstandes (ein Begriff, den man vergebens in den einzelnen Gesetzgebungen bestimmter zu fassen suchte) kann diese Erlaubniß versagt werden. Das Heimathrecht geht nur verloren durch Erwerb des Heimathrechts in einer andern Gemeinde. Im Falle der Verarmung mußte der Unterstützungsbedürftige in seine Heimathsgemeinde zurücktransportirt werden, mochte er dieselbe auch seit Jahrzehnten verlassen haben [24]).

§ 14. So war in Deutschland zwar überall der Grundsatz durchgeführt, daß die Gemeinde verpflichtet ist, die Ortsarmen zu erhalten und zu versorgen. Während aber in Preußen trotz dieses Grundsatzes das Recht die persönliche Freiheit nicht beschränkt hatte, die Freiheit der Eheschließung und der Niederlassung anerkannt wurde, hatte man in den andern deutschen Staaten aus diesem Grundsatz die Folgerung gezogen, daß die Gemeinde auch berechtigt sein müsse, sich gegen ein Anwachsen der Armenlast zu schützen. Indeß machte sich seit der Mitte des Jahrhunderts in immer stärkerem Maße und in immer weiteren Kreisen der Widerspruch gegen diese Gesetzgebung der Mittel- und Kleinstaaten geltend. Je mehr die neuen Verkehrsmittel den Verkehr steigerten, je größere Bedeutung Handel und Industrie für das ganze Volksleben gewannen, um so drückender wurden die Fesseln, welche die Heimaths- und Armengesetzgebungen der Bewegungsfreiheit der unteren Klassen auferlegten. Die Mißstände waren so stark, daß die bestehende Gesetzgebung namentlich der süddeutschen Staaten in den 60er Jahren kaum noch einen öffentlichen Vertheidiger fand. Die Erschwerung der Eheschließung hatte nur dazu geführt, die Zahl der unehelichen Kinder außerordentlich zu steigern und hatte dadurch dem eigenen Zweck — der Verminderung der Armenlast — entgegengewirkt [25]). Die Beschränkung der Niederlassungsfreiheit hatte vielfach die unteren Klassen in ihrer Erwerbsfähigkeit zu Gunsten der Arbeitgeber geschädigt, während an andern Orten der Aufschwung der Industrie und des Handels durch die Beschränkungen der Gewerbefreiheit und der Freizügigkeit gehemmt wurde. Hatte man in den meisten Staaten auch versucht, durch genauere Fassung der Gesetze die Willkür der Gemeindebehörden einzuschränken und durch ein der Regierung vorbehaltenes Entscheidungsrecht in Streitfällen eine Sicherung für eine gerechte Handhabung der Gesetze zu gewähren, so konnten hierdurch doch die Uebelstände nicht beseitigt werden. Nach der Gründung des Norddeutschen Bundes betrachteten die Bundesregierungen und der Reichstag es als eine ihrer ersten Aufgaben, die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung über Freiheit der Niederlassung und der Eheschließung auch auf die übrigen Staaten des Norddeutschen Bundes auszudehnen. Es geschah dies durch die Gesetze vom 1. November 1867 über die Freizügigkeit und vom 4. Mai 1868 über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung. In das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz

---

[24]) Eine gute und zuverlässige Uebersicht über die Gesetzgebungen der deutschen Staaten über Heimathrecht, Niederlassung u. s. w. giebt für die Zeit bis zum Jahre 1860 Medicus in dem Staatswörterbuch von Bluntschli und Brater (1862) VII, 302 u. ff. Vgl. auch Bitzer, Recht auf Armenunterstützung und Freizügigkeit (1863), S. 180—260.

[25]) Vgl. Z. f. St.W. XXIV (1865), S. 617 u. ff.; Hildebrand's Jahrb. IX (1867), S. 364 u. ff.; G. Mayr in den Beiträgen zur Statistik des Königreichs Bayern, Heft 38 (1879), S. 5 u. ff. Während in Bayern in der Periode 1860/68 auf 100 Geburten 22,2 uneheliche kamen, betrug der Prozentsatz derselben 1877 nur 12,9.

wurden die wesentlichen Bestimmungen des preußischen Gesetzes von 1842 aufgenommen. Auch in den süddeutschen Staaten konnte man sich nicht länger der Nothwendigkeit einer Reform der Gesetzgebung entziehen. In Baden war schon durch Gesetz vom 4. Oktober 1862 die Freizügigkeit eingeführt und durch Gesetze vom 5. Mai 1870 die Beschränkungen der Eheschließung aufgehoben und die Armengesetzgebung reformirt worden. In Bayern hatten das Gesetz vom 16. April 1868 über Heimath, Verehelichung und Aufenthalt, sowie das Gesetz vom 29. April 1869 über öffentliche Armenpflege eine durchgreifende Reform der bestehenden Gesetzgebung gebracht. Diese bayrischen Gesetze, deren Inhalt später noch zu besprechen sein wird, haben die Prinzipien der preußischen Gesetzgebung nicht angenommen, sondern eine Vermittlung der Interessen der zur Armenpflege verpflichteten Gemeinden und der persönlichen Freiheit der einzelnen Staatsangehörigen herzustellen versucht. Nach der Gründung des Deutschen Reichs wurden die norddeutschen Gesetze von 1867 über Freizügigkeit, von 1868 über die Aufhebung der Beschränkungen der Eheschließung und von 1870 über den Unterstützungswohnsitz in Hessen, Württemberg und Baden eingeführt (Versailler Verträge v. 15. u. 25. Nov. 1870; Gesetz vom 8. Novbr. 1871). Das Gesetz über die Freizügigkeit ward auch auf Bayern (Gesetz vom 22. April 1871) und auf Elsaß-Lothringen (Gesetz vom 8. Januar 1873) ausgedehnt. Auf Grund eines ihm zugestandenen Reservatrechts (Schlußprotokoll zum Vertrag vom 23. November 1870 I, III) behält dagegen Bayern im Uebrigen seine Gesetzgebung über Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse wie über Armenpflege bei. In den andern deutschen Staaten gab das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz Veranlassung, die bestehenden Armengesetze einer Revision zu unterwerfen [26].

§ 15. In Frankreich hatten die Könige während des Mittelalters mehrfach Versuche gemacht, eine Organisation der Armenpflege herbeizuführen. Man hatte sich nicht begnügt mit zahlreichen, häufig wiederholten Strafandrohungen gegen den Bettel und die Landstreicherei. Schon Ludwig der Heilige hatte 1254 angeordnet, daß in jeder Gemeinde ein Verzeichniß der unterstützungsbedürftigen Armen angelegt und für deren Unterhalt Sorge getragen werden solle. Königliche Commissäre sollten die Provinzen bereisen und die Ausführung dieser Anordnung überwachen. Indeß wenn letztere überhaupt in größerem Umfang durchgeführt worden ist, so fiel sie jedenfalls nach dem Tode des Königs sehr bald in Vergessenheit. Wie in Deutschland, so erfolgte auch in Frankreich erst im 16. Jahrhundert eine staatliche Regelung des Armenwesens. Im Jahre 1536 verordnete Franz I., daß die Gemeinde ihre Armen zu verpflegen habe. In jeder Gemeinde soll ein Armenverzeichniß angelegt, die Armenpflege von dem Gemeindevorstand und dem Pfarrer gemeinschaftlich geleitet werden. Durch das Edict Heinrichs II. vom 9. Juli 1547 wurden eingehende Bestimmungen über die Art und Weise der Armenpflege erlassen und durch die Ordonnanz von Moulins von 1561 die schon 1547 in Paris eingeführte Armensteuer auf alle Gemeinden des Königreichs ausgedehnt. Zugleich wurden überaus strenge Strafen gegen den Bettel angedroht. Aber obgleich diese gesetzlichen Bestimmungen mehrfach wiederholt wurden, so gelang es doch nicht, sie durchzuführen. Die Armensteuer wurde meist nicht erhoben, die Gemeinden wußten sich ihrer Verpflichtung zu entziehen, die Masse der Bettler war in unaufhaltsamem Steigen begriffen. Im Jahre 1640 zählte man über 40.000 Bettler, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohten. Ludwig XIV. ging von Neuem daran, diesem Uebel zu steuern. Nicht nur das Betteln wurde mit Strafe bedroht, sondern auch

[26]) Preußen: Gesetz v. 8. März 1871; Sachsen: Gesetz v. 6. Juni 1871; Württemberg: Gesetz v. 17. April 1873; Baden: Gesetz v. 14. März 1872; Hessen: Gesetz v. 14. Juli 1871 u. s. w. Diese Gesetze und die wichtigsten Ausführungsverordnungen sind abgedruckt bei Rocholl, System des deutschen Armenpflegerechts (1873), Anhang, und bei Arnoldt, die Freizügigkeit und der Unterstützungswohnsitz (1872). Dazu kommen Oldenburg: Gemeindeordnung vom 15. April 1873 Art. 68 u. ff. und Hamburg: Gesetz vom 12. April 1878 über das Armenwesen in den Vororten.

das Geben von Almosen auf der Straße und an öffentlichen Orten (1656). In dem Edict von 1662 wurden die Bestimmungen der Ordonnanzen von 1547 und 1561 wiederholt und die Erhebung einer Armensteuer in allen Gemeinden von Neuem angeordnet. Später ging dann Ludwig XIV. so weit, die Verwaltung des Vermögens der Wohlthätigkeitsanstalten der staatlichen Oberleitung und Aufsicht zu unterstellen, die unnützlichen Stiftungen aufzuheben und da, wo es ihm erforderlich erschien, mehrere Stiftungen in eine zu vereinigen. Um die Ausführung aller dieser Maßregeln zu sichern, wurde die Entscheidung in allen die Wohlthätigkeitsanstalten berührenden Angelegenheiten den Gerichten entzogen und dem Staatsrath überwiesen (Edicte von 1693, 1695 und 1705). Jedoch gelang es auch Ludwig XIV. nicht, befriedigende Zustände herzustellen. Bei der im 18. Jahrhundert immer wachsenden Volksverarmung vermochten die Gemeinden, die kaum die ungeheuren Staatssteuern aufzubringen im Stande waren, die Masse der Armen nicht zu unterstützen und in den meisten Provinzen durchzogen Bettler und Landstreicher schaarenweise das Land und waren eine beständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

§ 16. Namentlich in Folge der vorausgegangenen Theuerungsjahre hatte die Armenfrage bei Ausbruch der Revolution eine drohende Gestalt angenommen und mußte sofort die Nationalversammlung beschäftigen. In der Constitution von 1791 ward erklärt, daß zur Unterstützung der arbeitsunfähigen Armen, zur Auferziehung der verlassenen und elternlosen Kinder und zur Arbeitsverschaffung für arbeitsfähige Arme eine einheitliche große Nationalanstalt gegründet werden solle (Tit. I, Art. 15). Schon 1789 waren zunächst in Paris, dann in allen größeren Provinzialstädten Nationalwerkstätten gegründet worden, welche ungeheure Summen verschlangen (in Paris in einem Jahre mehr als 15 Millionen), aber nur den Erfolg hatten, das Proletariat aus dem ganzen Land in die großen Städte zu ziehen. Sie wurden später wieder aufgelöst. Die in der Verfassung von 1791 verkündeten Grundsätze über Gründung einer centralisirten und von der Staatsregierung verwalteten großen Nationalarmenanstalt suchte der Convent zur Ausführung zu bringen. Das Vermögen der Hospitäler und aller Stiftungen wurde von dem Staate confiscirt und die Armenpflege Staatsbeamten übertragen. In jeder Gemeinde sollte eine Liste der Armen aufgestellt werden. Jeder Unterstützungsbedürftige erhielt ein im Verwaltungsweg geltend zu machendes Recht auf Unterstützung. Um das Unglück zu ehren, sollte jährlich ein Nationalfest stattfinden, an welchem die Namen der in die Listen eingetragenen Armen öffentlich verlesen werden sollten (Gesetze vom 19. März und 28. Juni 1793, vom 22 floréal und 23 messidor des Jahres II u. s. w.). Das Decret vom 24 vendémiaire II (15. Oktober 1793) bestimmte, daß den arbeitsfähigen Armen an ihrem Unterstützungswohnsitz (domicile de secours) Arbeit verschafft werden solle zu einem von dem Staate festgesetzten Tagelohn. Die Darreichung von Geld, Lebensmitteln u. s. w. an arbeitsfähige Arme ward mit strengen Strafen bedroht. Bettler sollen an ihren Unterstützungswohnsitz zurücktransportirt, im Wiederholungsfall zu zwei Jahre Arbeitshaus verurtheilt und bei dem nochmaligen Rückfall nach der Insel Madagascar transportirt werden. Endlich traf das Gesetz Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. Doch gelangte dieser Plan einer völligen Centralisation der Armenpflege in der Hand des Staats nicht zur Ausführung. Bei der Finanznoth der Republik fehlten die Mittel, bei der Desorganisation der gesammten Verwaltung die Kräfte. Von der umfassenden Gesetzgebung sind nur die Bestimmungen über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes in Kraft geblieben. Schon durch Gesetz vom 16 vendémiaire des Jahres V (7. Oktober 1796) wurde den Hospitälern die juristische Persönlichkeit wieder gegeben und die noch nicht verkauften Güter ihnen zurückerstattet. Sie erhielten ihre besondere Verwaltung und wurden den Gemeindebehörden unterstellt. Zur Unterstützung der Hausarmen sollte in jeder Gemeinde eine Armenanstalt (Bureau de

bienfaisance) errichtet werden. Doch ist dieselbe nur soweit, als ihre Mittel reichen, zur Unterstützung der Ortsarmen verpflichtet. Eine rechtliche Verpflichtung, alle hilfsbedürftigen Armen zu unterstützen, besteht weder für den Staat noch für die Gemeinde (Gesetz vom 7 frimaire des Jahres V). Den Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde besitzt: 1) Wer in der betreffenden Gemeinde durch Geburt sein Domicil hat, das ist das Domicil, das die Mutter im Augenblick der Geburt hat. 2) Wer sich ein Jahr in der Gemeinde aufgehalten hat. Für die, welche ihre Dienste vermiethen, sind zwei Jahre nothwendig; für die, welche in der Gemeinde heirathen, nur 6 Monate. 3) Wer sich im Augenblick der Noth in der Gemeinde aufhält: a. wenn er als Soldat den Krieg mitgemacht hat, b. wenn er 70 Jahre alt oder ein altersschwacher Mann ist, c. wenn er in Folge der Arbeit arbeitsunfähig geworden ist, d. die Kranken (Gesetz vom 24 vendémaire II, Tit. V). Indeß nur soweit, als die Mittel des Bureau de bienfaisance reichen, ist daraus den Ortsarmen eine Unterstützung zu geben. Dieses 1796 begründete System der Armenpflege wurde vervollständigt durch das Decret vom 11. Januar 1811. Danach wird für die verwaisten und von ihren Eltern verlassenen armen Kinder (enfants assistés) in jedem Departement eine besondere Anstalt gegründet. Soweit die eigenen Einnahmen derselben nicht reichen, sind Departement und die Gemeinden zur Tragung der Kosten verpflichtet. (Nach einem Gesetz vom 5. Mai 1869 gewährt der Staat ebenfalls einen Zuschuß im Betrage eines Fünftels der Ausgaben für die innere Verwaltung.) Die Gemeinden sind verpflichtet, die verwaisten und von den Eltern verlassenen Kinder der Anstalt zu übergeben. In der Regel werden die enfants assistés aber nicht innerhalb der Anstalt verpflegt und erzogen, sondern sie werden an Nährväter (pères nourriciers) ausgegeben, die von den Inspectoren der Anstalt beaufsichtigt werden. Ferner sind die Gemeinden verpflichtet, die ortsangehörigen Irrsinnigen in der Departementalirrenanstalt unterzubringen (Gesetz vom 30. Juni 1838). Neben diesen gesetzlichen Anstalten giebt es aber eine große Anzahl von staatlichen und privaten Anstalten für die Armenpflege, die, soweit es ihre Mittel erlauben, für die Unterstützung der Armen, die Pflege der Kranken u. s. w. Sorge tragen. Jedoch ist dadurch kaum den dringendsten Bedürfnissen abgeholfen. In wenig mehr als in einem Drittel aller Gemeinden Frankreichs, d. h. in 13 440 Gemeinden gab es im Jahre 1877 Bureaux de bienfaisance, die zum großen Theil über sehr geringfügige Mittel verfügen. Sie verausgaben für Armenunterstützung ca. 42 Millionen Fr. jährlich. Die Zahl der von ihnen unterstützten Personen betrug 1 312 847 im Jahre 1873. In demselben Jahre wurden 89 364 Findel- und Waisenkinder von den Departementalanstalten unterhalten [27]).

§ 17. Auch in England ward erst im 16. Jahrhundert die weltliche Armenpflege von dem Staate organisirt. Der kirchlichen Armenpflege, die hier auf Grund von königlichen Anordnungen bis zur Reformation sich erhalten hatte, war durch die Säcularisation des Kirchenguts die Möglichkeit entzogen worden, in dem bisherigen Umfange den Anforderungen zu genügen. Gleichzeitig aber waren die Bedürfnisse noch mehr als anderwärts gestiegen. Im 15. Jahrhundert war in England die Hörigkeit thatsächlich so gut wie verschwunden und damit war die alte Unterstützungspflicht der Grundherren gegenüber ihren in Noth und Krankheit befindlichen Arbeitern gleichfalls erloschen. Durch das Gesetz von 1536 wurden die einzelnen Hundertschaften, Städte und Kirchspiele angewiesen, die Armen durch Almosen

---

[27]) Die Geschichte der öffentlichen Armenpflege in Frankreich ist dargestellt von Moreau-Christophe III, 337—445 und Monnier, S. 231—516. Ueber die heute in Geltung stehende Gesetzgebung vgl. v. Reitzenstein, Armengesetzgebung Frankreichs in J. f. G.V. V, 559 u. ff., 1099 u. ff. (Diese ausführliche Abhandlung ist auch im Sonderabdruck unter dem Titel: die Armengesetzgebung Frankreichs 1881 erschienen). Statistische Angaben enthalten die verschiedenen Jahrgänge des von M. Block herausgegebenen Annuaire de l'Économie pol. et de la Statistique, sowie das von dem Handelsministerium veröffentlichte Annuaire statistique de la France 1880, S. 180 u. ff.

so zu unterhalten, daß sie nicht genöthigt seien, öffentlich zu betteln, und jeder Person, die sich weigert, die geforderten Beiträge zu zahlen, eine Strafe von 20 Shillingen angedroht. Der Bettel ward wiederholt bei strengen Strafen verboten. Durch Gesetz von 1575 wurden die Friedensrichter ermächtigt, Arbeitshäuser zu errichten, „damit die Jugend zur Arbeit gewöhnt und erzogen werde und damit Andere, die im Nichtsthun herangewachsen und Tagediebe seien, keine gerechte Ausrede haben, wenn sie angeben, sie könnten weder Dienst noch Arbeit finden". Durch das sogen. Lehrlingsgesetz von 1562 ward bestimmt, daß Jeder im Alter von 12 bis 60 Jahren gezwungen werden könne, zu einem von der Behörde periodisch festzustellenden Lohn, je nach seiner Vorbildung, im Gewerbe oder im Landbau zu arbeiten. Es folgten dann noch mehrere ergänzende Gesetze, welche in dem großen Armengesetz der Königin Elisabeth vom Jahre 1601 ihre Zusammenfassung und ihren Abschluß fanden. Die leitenden Grundsätze desselben sind: 1) Die arbeitsfähigen Armen können zur Arbeit zu einem von der Behörde festgesetzten Lohne gezwungen werden. 2) Die Armenlast ist eine Last jedes Kirchspiels. 3) Heimathsberechtigt in dem Kirchspiel ist Jeder, der darin geboren oder seit drei Jahren darin wohnhaft ist. Dieser Grundsatz der Freizügigkeit wurde später durch das Niederlassungsgesetz Karls II. von 1682 aufgehoben, das die größten Beschränkungen der Freizügigkeit einführte. Danach kann jede Person binnen 40 Tagen nach ihrer Ankunft, wenn die Besorgniß vorhanden ist, daß sie später einmal der Armenpflege zur Last fallen könnte, ausgewiesen und nach dem Kirchspiel zurücktransportirt werden, in welchem sie zuletzt eine gesetzliche Niederlassung hatte durch Geburt, eigene Wirthschaft, Aufenthalt, Lehrlingschaft oder Dienst während eines Zeitraums von 40 Tagen. 4) Die Armenpflege selbst wird ausgeübt durch die Kirchenvorsteher und zwei oder mehrere Armenaufseher, welche jährlich aus den ansässigen Einwohnern von den Friedensrichtern ernannt werden. Sie haben den arbeitsfähigen Armen Arbeit, den arbeitsunfähigen Unterstützung zu verschaffen. Personen, die sich weigern zu arbeiten, können sie in ein Arbeitshaus oder Gefängniß schicken. Armenkinder können sie zwangsweise als Lehrlinge unterbringen. 5) Um die Mittel zur Armenpflege aufzubringen, sind die Kirchenvorsteher und Armenaufseher unter Genehmigung der Friedensrichter berechtigt, eine Kirchspielarmensteuer aufzulegen. Steuerpflichtig sind die Inhaber von Grundstücken und Häusern, seien sie nun Eigenthümer oder Pächter oder Miether. Das bewegliche Vermögen dagegen wird zur Steuer nicht herangezogen.

§ 18. Dieses Gesetz, das im Wesentlichen bis 1834 unverändert bestand, führte im Laufe der Zeit zu den größten Mißständen. Das Niederlassungsgesetz hatte zur Folge, daß es für jedes Kirchspiel zur Hauptaufgabe wurde, „so viel Leute wie möglich auszuweisen, so wenig wie möglich zuzulassen". Gleichwohl war die Zahl der Armen und die Armenlast im fortwährenden Steigen. Mit der Armensteuer ward in unverantwortlicher Weise gewirthschaftet. Von dem Ende des 17. Jahrhunderts bis zum Jahre 1818 stieg die Armensteuer von 900 000 Pfd. Sterl. jährlich auf 7 870 801 Pfd. Sterl. Die Armenpflege ging zum größten Theil in Geldunterstützung auf, und ein großer Theil derjenigen, die Unterstützung empfingen, bestand aus Arbeitsfähigen, die aus Trägheit von der Armensteuer lebten. Seit dem mit dem Ende des 18. Jahrhunderts eintretenden raschen Steigen des Industrie- und Fabrikbetriebs wuchs in Folge der periodisch stattfindenden Productionskrisen die Zahl der Armen, die dem Kirchspiel zur Last fielen, zu einer früher nicht gekannten Höhe. Vielfach ward auch die Armensteuer dazu benutzt, um den Arbeitern das, was ihnen an ihrem Lohne zum Unterhalt ihrer Familien fehlte, zuzuschießen, d. h. mit andern Worten das Kirchspiel zahlte für die Grundeigenthümer und Fabrikherren den Arbeitern einen Theil ihres Lohnes. Nachdem schon 1785 das Niederlassungsgesetz insoweit aufgehoben worden war, daß Niemand mehr wegen bloßer Wahrscheinlichkeit der Verarmung ausgewiesen werden konnte, und nachdem 1814 Gewerbefreiheit und 1824 die Coalitions-

freiheit der Arbeiter eingeführt worden waren, erschien eine Reform des Armengesetzes von 1601 unbedingt nothwendig. Sie erfolgte durch das Gesetz von 1834. Die wichtigsten Neuerungen desselben bestanden darin: 1) Daß die Kirchspiele zu größeren Armenverbänden vereinigt wurden. Jeder Armenverband (union) hat seinen Vorstand (board of guardians), der aus den Friedensrichtern des Bezirks und den von den einzelnen Kirchspielen gewählten Mitgliedern besteht. Unter seiner Leitung werden die Unterstützungen vertheilt, er erkennt in den einzelnen Fällen nach vorheriger Prüfung die Unterstützung zu. 2) In der Regel sollen die Armen in den Werkhäusern verpflegt werden, nur ausnahmsweise darf Armen, die nicht in ein Werkhaus aufgenommen werden können, eine Unterstützung gewährt werden. 3) Eine Centralbehörde (poor law board) ward als höchste Verwaltungsstelle gebildet, welcher die Vollziehung und Durchführung des Gesetzes übertragen ward. Sie erläßt Verordnungen über die Art und Weise der Armenpflege, über Errichtung von Werkhäusern, über die Erziehung armer Kinder u. s. w. Sie kann die Vereinigung von mehreren Kirchspielen zu einem Armenverband anordnen und die Anstellung von besoldeten Beamten verfügen. Die Kirchenvorsteher und Armenaufseher haben nur noch die von den Friedensrichtern ausgeschriebene Armensteuer zu erheben. Nach dem Gesetz von 1834 sollte jedes einzelne Kirchspiel nach wie vor die besonderen Kosten für die Verpflegung seiner Armen tragen und nach Verhältniß zu den gemeinsamen Kosten des Werkhauses des Verbands beisteuern. Der Verband als solcher hatte nur die Kosten für die Unterhaltung von wandernden Personen, von Findlingen u. s. w., sowie von denjenigen Personen zu tragen, welche wegen 5jährigen Aufenthalts aus dem Verband nicht mehr ausgewiesen werden können. Nach dem Gesetz von 1865 aber übernimmt der Armenverband alle Kosten der Armenpflege. Aus dem Kirchspiel und dem Verband können seitdem nur noch solche Personen ausgewiesen werden, die sich noch nicht ein Jahr in dem Verbande aufhalten. Hiermit ist die volle Freizügigkeit gesichert und die Bedeutung der Kirchspiele im Wesentlichen darauf reducirt, daß die Kirchspielbeamten die Armensteuer erheben. — Eine weitere Veränderung trat 1871 insofern ein, als der poor law board mit dem neu gegründeten Ministerium für Localverwaltung, dem local government board, vereinigt wurde.

Das Gesetz hat gleich in den ersten Jahren eine günstige Wirkung hervorgebracht. Viele, die bisher auf Kosten des Kirchspiels gelebt hatten, weigerten sich, in das Werkhaus zu gehen und suchten, durch ihrer Hände Arbeit sich zu erhalten. Die Armensteuer sank von 6 317 254 Pfd. Sterl. im Jahre 1834 auf 4 717 629 im Jahre 1836 und betrug trotz der großen Steigerung der Bevölkerung von etwa 14 Millionen auf 20 Millionen im Jahre 1861 doch nur 5 778 943 Pfd. Sterl. In den nächsten Jahren trat dann in Folge der großen wirthschaftlichen Krise, welche der amerikanische Bürgerkrieg für England nach sich zog, eine bedeutende Steigerung der Armenlast ein. Im Jahre 1871 war die Bevölkerung auf 26 Millionen gestiegen, die Armensteuer auf 7 644 307 Pfd. Sterl. Trotz der bedeutenden Vermehrung der Bevölkerung von 26 Millionen auf fast 28 Millionen im Jahre 1879 blieb die für Armenunterstützung verausgabte Summe fast constant (1878: 7 688 650 Pfd. Sterl.), während die Zahl der unterstützten Armen von 1 081 926 auf 800 426 (1879) gesunken ist. Die Zahl der arbeitsfähigen Armen ist von 1870 bis 1879 von 189 839 auf 118 933 gefallen. Freilich erwies sich das von dem Gesetz von 1834 aufgestellte Prinzip, daß in der Regel die Armenunterstützung nur in den Werkhäusern gewährt werden sollte, als undurchführbar. Weitaus die größte Zahl der Armen, die einer Unterstützung bedürfen, müssen dieselbe außerhalb des Werkhauses erhalten. Im Jahre 1879 hatten von 800 426 Unterstützten nur 175 345 in den Werkhäusern Aufnahme gefunden, während 625 081 außerhalb derselben Unterstützung empfingen[28]).

[28]) Ueber die Geschichte der englischen Armengesetzgebung s. Kries, die englische Armenpflege

Was die Gesetzgebung der übrigen europäischen Staaten betrifft, so sei hier nur erwähnt, daß in den germanischen Staaten, Dänemark, Schweden, in den Niederlanden und in Belgien, in den Schweizer Kantonen, wie in Deutschland und Großbritannien der Staat die Gemeinden und Armenverbände verpflichtet, ihre angehörigen Armen zu unterstützen, soweit sie einer öffentlichen Unterstützung bedürfen. Hier besteht also das Prinzip, daß die Armenverbände diejenigen Summen aufbringen müssen, die zur Versorgung aller Armen erforderlich sind. In den romanischen Staaten dagegen, in Frankreich, Italien, Spanien besteht eine solche allgemeine Verpflichtung der Gemeinden u. s. w. nicht[29]).

In Frankreich besteht, wie schon erwähnt worden, eine Verpflichtung der Gemeinden und Departements zur öffentlichen Armenpflege nur in Bezug auf die Irrsinnigen und die verwaisten und verlassenen Kinder, während die übrigen Armen auf eine öffentliche Unterstützung nur insoweit Anspruch haben, als die Mittel der Armenanstalten hierzu ausreichen. In Italien sind die Gemeinden verpflichtet, den Armen ärztliche Hilfe unentgeltlich zu verschaffen und einen Theil der Kosten der Findelhäuser zu tragen. Die armen Geisteskranken müssen auf Kosten der Provinzen verpflegt werden. Arbeitsunfähige Arme, die in keiner Anstalt Aufnahme finden und von keiner Stiftung Unterstützung erhalten, können auf ein Zeugniß der Gemeindebehörde hin die Befugniß erhalten, zu betteln. Wer ohne amtlichen Bettelbrief bettelt, wird von dem Gesetz mit Strafe bedroht[30]).

III. Die deutsche Armengesetzgebung der Gegenwart.

§ 20. Seit dem 16. Jahrhundert hat der Staat die öffentliche Armenpflege als eine Aufgabe des Staats und seiner Organe anerkannt. Er hat die Verpflichtung zur Armenunterstützung gesetzlich festgestellt und die Armenpflege organisirt. Aber die öffentliche Armenpflege hat nur einzutreten, sofern Privatpersonen, Korporationen oder Stiftungen zur Unterstützung nicht verpflichtet sind (Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz § 61). Die Unterstützungspflicht der Privatpersonen erstreckt sich in den meisten Ländern nur auf die Ehegatten, die Ascendenten und Descendenten[31]). Soweit diese Unterstützungspflicht reicht, hat die öffentliche Armenpflege nur einen subsidiären Charakter. Aber auch da, wo eine andere rechtliche Verpflichtung nicht besteht, will die öffentliche Armenpflege die freie Wohlthätigkeit der Einzelnen, der Gesellschaft, der Kirche u. s. w. nicht verdrängen. Der Staat

---

(herausgegeben von v. Richthofen, 1863); Gneist, englische Communalverfassung (2. Aufl. 1867) I, 273 u. ff., II, 999 u. ff.; englisches Verwaltungsrecht (2. Aufl. 1867) II, 1180 u. ff.; Nicholls, history of the English poor-law (1854), 2 Bde.; Brentano, Arbeiterversicherung, S. 49 u. ff. — Ueber das heute geltende Recht s. Gneist a. a. O.; ferner Selfgovernment in England (1871), S. 684 u. ff. Statistische Angaben bei Gneist a. a. O.; Journal of the Statistical Society, bes. Bd. 38 (1875), S. 361 u. ff.; Soetbeer im Arbeiterfreund, Bd. 17 (1879), S. 276 u. ff.

[29]) Mittheilungen über die Gesetzgebung und das Armenwesen der meisten europäischen Staaten finden sich bei Moreau-Christophe (1851) III, 1—300 und in dem Sammelwerk von Emminghaus (1870). Ueber die Schweiz vgl. das interessante und lehrreiche Werk von Niederer, Armenwesen der Schweiz (1878).

[30]) Gemeinde- und Provinzialgesetz v. 20. März 1865 Art. 116, 174 und 237. Gesetz über die öffentliche Sicherheit vom 20. März 1865 Art. 67. Das Gesetz v. 3. August 1862 über die milden Stiftungen (opere pie) enthält die Normen für die Verwaltung derselben und die staatliche Aufsicht. Vgl. Bodio bei Emminghaus, S. 682 u. ff. Statistische Mittheilungen in L'Italia economica nel 1873 (1874), S. 410 und Bodio in Annali di Statistica, Bd. 21 (1881), S. 80—112.

[31]) Ueber das gemeine Recht vgl. Windscheid, Pandecten II, § 475, 491. Nach dem Preuß. Allg. L.R. II, 3, § 15 sind zur Alimentation auch die Geschwister verpflichtet, doch kann deren Verbindlichkeit nur im Rechtsweg geltend gemacht werden. Dagegen kann nach dem Gesetz von 1871 § 65 die Verwaltungsbehörde auf Antrag des Armenverbands die Eltern (bez. die uneheliche Mutter), die Kinder und die Ehegatten zu Gewährung der erforderlichen Unterstützung anhalten. Ueber die Bestimmungen der Armengesetze der andern Staaten vgl. Rocholl, Armenpflegerecht, S. 265 u. ff.

kann und darf nicht durch die öffentliche Armenpflege die werkthätige Liebe der Einzelnen unterdrücken. Die öffentliche Armenpflege muß die private Armenpflege ergänzen und nur da eintreten, wo diese nicht ausreicht. Beide verfolgen ein gemeinsames Ziel, sie müssen sich gegenseitig unterstützen und gemeinsam wirken. Es wird weiter unten bei der Darstellung der Organisation der Armenpflege näher auf die Frage einzugehen sein, in welcher Weise eine Verbindung der privaten Wohlthätigkeit und der Vereinsthätigkeit mit der öffentlichen Armenpflege herzustellen ist.

§ 21. Die deutsche Armengesetzgebung ruht auf dem Prinzip, daß das Gemeinwesen verpflichtet ist, den Verarmten vor dem Untergang zu retten und ihn womöglich der Armuth zu entreißen. Aber sie hat die Verpflichtung zur Ausübung der Armenpflege nicht dem Staat, sondern den Selbstverwaltungskörpern, den Gemeinden und Armenverbänden, auferlegt. Mehr als auf jedem andern Gebiete der staatlichen Thätigkeit ist auf dem des Armenwesens die Decentralisation und Selbstverwaltung geboten. Zum größten Theil beruht die gedeihliche Wirksamkeit der Armenpflege auf einer genauen Kenntniß der örtlichen Zustände und der individuellen Verhältnisse. Diese Kenntniß kann nur innerhalb kleiner Bezirke erworben werden und nur von Personen, die seit längerer Zeit in denselben angesessen und in der Lage sind, sich über die privaten Verhältnisse jedes Einzelnen, der die öffentliche Unterstützung in Anspruch nimmt, zu unterrichten. Schon die große Zahl der Personen, welche in der Armenpflege beschäftigt werden müssen, verbietet es, dieselbe besoldeten, vom Staat angestellten Beamten zu überlassen. Zur Ausübung der Armenpflege ist nicht eine berufsmäßige Vorbildung erforderlich, es werden nur verlangt: Kenntniß der Verhältnisse und der Personen, gesunder Menschenverstand und Hingabe an das Gemeinwesen. Im Ehrendienst für Staat und Gemeinde haben hier zahlreiche Staatsbürger ihre Kräfte zu verwerthen und an der Lösung der dem Staat und der Gesellschaft obliegenden Aufgabe mitzuwirken. Nur die Selbstverwaltung vermag diese der Armenpflege nothwendigen Kräfte heranzuziehen und mit dem zur Aufopferung von Zeit und Mühe bereiten Gemeingeist zu erfüllen. Aber auch nur die Selbstverwaltung, die die Kosten der Armenpflege, zum Theil wenigstens, selbst aufzubringen hat, vermag mit der Humanität die Sparsamkeit zu verbinden, die allein die Steigerung der Armenlast zu einer bald unerträglichen Höhe zu verhüten im Stande ist.

Ist das Prinzip, daß die öffentliche Armenpflege zu decentralisiren und den Selbstverwaltungskörpern zu übertragen sei, allgemein anerkannt, so entspringen doch aus der gesetzlichen Durchführung des Prinzips vielfache Schwierigkeiten. Die Gesetzgebung hat die Armenlast in gerechter Weise auf die einzelnen Armenverbände zu vertheilen. Sie muß demnach bestimmen, auf welche Personen sich die Verpflichtung der einzelnen Armenverbände zur öffentlichen Unterstützung erstreckt. Aus dieser Verpflichtung ergeben sich Einwirkungen auf die rechtlichen Verhältnisse der Personen, auf die sich die Unterstützungspflicht bezieht. Das Gesetz hat diese Einwirkungen zu normiren und die berechtigten Interessen der Armenverbände mit dem Schutz der individuellen Freiheit zu vereinen. Es werden deshalb zunächst die gesetzlichen Bestimmungen über die Verpflichtung der Armenverbände zur Tragung der Armenlast und die daraus entspringenden Verhältnisse darzustellen sein (1. Heimathrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit). Hieran schließt sich 2. die Organisation der Armenpflege. Aus dem Nebeneinanderbestehen der einzelnen Armenverbände ergiebt sich die Möglichkeit von Armenstreitsachen unter denselben. Zu ihrer Regelung sind besondere Normen erlassen worden (3. Streitsachen oder Armenverbände). Endlich sind noch 4. die gesetzlichen Bestimmungen über die Aufbringung der Kosten des öffentlichen Armenwesens zu erörtern.

1. Heimathrecht, Unterstützungswohnsitz und Freizügigkeit.

§ 22. Nach Art. 3 Abs. 1 der Reichsverfassung soll für das ganze Reichsgebiet ein gemeinsames Indigenat bestehen mit der Wirkung, daß der Angehörige eines jeden Bundesstaats in jedem andern Bundesstaat als Inländer zu behandeln ist. Art. 4 Ziff. 1 der Verfassung bestimmt, daß die Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reichs unterliegen, jedoch sollen nach Art. 3 diejenigen Bestimmungen, welche die Armenversorgung und die Aufnahme in den localen Armenverband betreffen, der Landesgesetzgebung verbleiben. Zur Durchführung des in der Verfassung begründeten Bundesindigenats ward zunächst durch das Reichsgesetz vom 1. November 1867[32]) jedem Reichsangehörigen, der rechtlich selbständig ist, das Recht gegeben, innerhalb des Reichsgebiets sich an jedem Orte aufzuhalten oder niederzulassen, wo er eine eigene Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen im Stande ist. An jedem Ort kann er Grundeigenthum erwerben und umherziehend oder an dem Ort des Aufenthalts Gewerbe aller Art unter den für Einheimische geltenden gesetzlichen Bestimmungen betreiben. Er darf in der Ausübung dieser Befugnisse weder durch die Obrigkeit seiner Heimath noch durch die Obrigkeit des Orts, in welchem er sich aufhalten oder niederlassen will, gehindert oder durch lästige Bedingungen beschränkt werden. Nur in den von dem Gesetz selbst angegebenen Fällen sind Beschränkungen der Freizügigkeit zulässig. Das Gesetz gestattet solche theils im Interesse der Sicherheitspolizei, theils im Interesse der Gemeinden und Verbände, denen die öffentliche Armenpflege obliegt. Im Interesse der Sicherheitspolizei kann denjenigen Personen, welche auf Grund eines gerichtlichen Erkenntnisses unter Polizeiaufsicht gestellt worden sind, der Aufenthalt an bestimmten Orten von der Landespolizeibehörde untersagt werden. Auch kann denjenigen Personen, welche einer derartigen Beschränkung in einem Bundesstaat unterliegen, oder welche in einem Bundesstaat innerhalb der letzten 12 Monate wegen wiederholter Bettelei oder Landstreicherei bestraft worden sind, der Aufenthalt in jedem andern Bundesstaat untersagt werden (Ges. v. 1. Novbr. 1867 § 1—3). Spätere Gesetze, wie das über den Jesuitenorden vom 4. Juli 1872 und das vom 4. Mai 1874 über die Verhinderung der unbefugten Ausübung von Kirchenämtern, ferner das Gesetz vom 21. Oktober 1878 gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Socialdemokratie haben eine Reihe von weiteren Beschränkungen, die jedoch in diesem Zusammenhang nicht in Betracht kommen, hinzugefügt. — Die Gemeinde (oder der Armenverband) kann einen Neuanziehenden abweisen, jedoch nur dann, wenn derselbe nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den nothdürftigsten Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Die Abweisung kann also nicht erfolgen aus Besorgniß vor einer künftig etwa eintretenden Verarmung, sondern nur, wenn die Verarmung schon vorhanden ist. Die Fortsetzung eines schon begonnenen Aufenthalts kann von der Gemeinde nur untersagt werden, wenn der Neuanziehende die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen muß, bevor er in der Gemeinde den Unterstützungswohnsitz erworben hat, und wenn die Gemeinde nachweisen kann, daß die Unterstützung aus andern Gründen als wegen einer nur vorübergehenden Arbeitsunfähigkeit nothwendig geworden ist. Hat somit das Gesetz vom 1. November 1867, dessen Geltung sich gegenwärtig über das ganze Reichsgebiet erstreckt, das Prinzip der Freizügigkeit zur Durchführung gebracht, so war die gleichmäßige Wirkung des Gesetzes in den einzelnen Bundesstaaten durch die verschiedenartigen Bestimmungen derselben über den Erwerb des

[32]) Ueber das Recht der Freizügigkeit nach dem Gesetz v. 1. Novbr. 1867 vgl. v. Rösler, sociales Verwaltungsrecht I, 1, S. 152 u. ff.; v. Rönne, deutsches Staatsrecht (2. Aufl.) I, 111 u. ff.; Arnoldt, Freizügigkeit und Unterstützungswohnsitz, S. 30 u. ff.; Seydel in den Annalen des Deutschen Reichs 1879, S. 159 u. ff.

Unterstützungswohnsitzes oder des Heimathrechts gehindert. Es war nothwendig, eine einheitliche Ordnung auch dieser Verhältnisse herzustellen, um das in der Verfassung verkündete Bundesindigenat zu verwirklichen. Für den Norddeutschen Bund geschah dies durch das Gesetz vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz. Dasselbe ward später auch auf Hessen, Baden und Württemberg ausgedehnt. Bayern behielt kraft eines verfassungsmäßigen Reservatrechts seine bisherige Gesetzgebung über Heimath und Niederlassung. Auch auf Elsaß-Lothringen ist bisher das Gesetz vom 6. Juni 1870 nicht ausgedehnt worden; hier ist die französische Gesetzgebung noch in Geltung geblieben [33]).

§ 23. Die verfassungsmäßige Competenz des Reichs erstreckt sich nicht auf das gesammte Armenwesen, sondern nur auf die Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse. Demgemäß ist das Gesetz vom 6. Juni 1870 auch nicht ein umfassendes Armengesetz, es regelt vielmehr nur folgende Verhältnisse: 1) Die Gleichberechtigung der Reichsangehörigen in Bezug auf die Armenunterstützung. 2) Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes. 3) Die Verpflichtung zur Armenpflege und die Organe, denen diese Verpflichtung obliegt. 4) Das Verfahren in Streitsachen der Armenverbände, die verschiedenen Bundesstaaten angehören, sowie einzelne Punkte des Verfahrens in Armenstreitsachen überhaupt. In allen übrigen Beziehungen wird das Armenwesen nicht durch die Reichsgesetzgebung, sondern durch die Gesetzgebung der einzelnen Staaten normirt, so insbesondere in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden Unterstützung, in Bezug auf die Beschaffung der hierzu erforderlichen Mittel, auf Zusammensetzung und Einrichtung der Organe der Armenpflege u. s. w.

Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz hat sich der preußischen Gesetzgebung von 1842 angeschlossen und damit hat das in Preußen bestehende Prinzip des Unterstützungswohnsitzes das früher in den meisten andern deutschen Staaten geltende Prinzip des Heimathrechts verdrängt. Nach diesem letzteren System ist zur Armenpflege verpflichtet nur die Heimathsgemeinde, d. h. diejenige Gemeinde, welcher der Bedürftige durch Geburt, Verehelichung oder ausdrückliche Aufnahme angehört. Die einmal erworbene Heimath wird nur verloren durch Erwerb des Heimathrechts in einer andern Gemeinde oder durch Verlust der Staatsangehörigkeit. Staatsangehörige, die heimathlos sind, soll es nach diesem System nicht geben. Finden sich trotzdem Personen, deren Heimathsgemeinde nicht festgestellt werden kann, so werden sie von Staats wegen einer Gemeinde als Heimathsberechtigte zugewiesen. Nach dem preußischen System dagegen tritt die Unterstützungspflicht der Gemeinde ein in Folge eines Aufenthalts von einer gewissen Dauer, aber der Unterstützungswohnsitz geht auch durch Abwesenheit von einer gewissen Dauer verloren, unabhängig davon, ob in einer andern Gemeinde der Unterstützungswohnsitz erworben worden ist oder nicht. Das preußische System mußte deshalb auch für die Armenpflege derjenigen Personen Sorge tragen, welche in einer Gemeinde den Unterstützungswohnsitz verloren haben, ohne in einer andern einen solchen erworben zu haben. Ihre Unterstützung liegt dem Landarmenverband ob, in dessen Gebiet die Nothwendigkeit der Unterstützung hervorgetreten ist. Indem nun das Reichsgesetz dieses letztere System annahm, traf es folgende Bestimmungen zu seiner Durchführung:

1) Jeder Reichsangehörige (mit Ausnahme der Angehörigen von Bayern und Elsaß-Lothringen) ist in jedem Bundesstaat des Geltungsgebiets des Gesetzes in Bezug auf Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes, wie auf die Art und das Maß der im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährenden öffentlichen Unterstützung als Inländer zu behandeln. Alle Deutsche haben in Bezug hierauf gleiche Rechte und Pflichten (§ 1).

[33]) Ueber das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vgl. die angeführten Werke von Arnoldt und Rocholl; ferner die Commentare von Eger (Breslau 1874), Wohlers (2. Aufl. 1880) und v. Rönne (aus den Ergänzungen und Erläuterungen der Preußischen Rechtsbücher, 6. Ausg. 1879, besonders erschienen); die systematischen Darstellungen von Rösler a. a. O. I, 1, S. 152 u. ff. und Seydel, Reichsarmenrecht in Annalen des Deutschen Reichs 1877, S. 545 u. ff.

2) Jeder Hilfsbedürftige muß vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk er sich bei dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befindet. Hat derselbe nicht seinen Unterstützungswohnsitz daselbst, so ist zur Erstattung der durch die vorläufige Unterstützung erwachsenen Kosten verpflichtet der Ortsarmenverband, in welchem er seinen Unterstützungswohnsitz hat, oder, wenn er einen solchen nicht besitzt, der Landarmenverband (§ 21).

3) Der Unterstützungswohnsitz im Sinne des Reichsgesetzes ist das Recht auf endgiltige Unterstützung durch einen Ortsarmenverband. Dieses Recht wird erworben:

a. Durch Aufenthalt. Wer nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre zwei Jahre lang ununterbrochen seinen gewöhnlichen Aufenthalt innerhalb eines Ortsarmenverbands gehabt hat, erwirbt dadurch innerhalb desselben den Unterstützungswohnsitz. Jedoch ruht der Lauf der Frist während der Dauer einer von einem Armenverband gewährten öffentlichen Unterstützung. Dasselbe findet statt, wenn Umstände eintreten, durch welche die Annahme freier Selbstbestimmung bei der Wahl des Aufenthaltsorts ausgeschlossen wird, während der Dauer derselben. Wird der Aufenthalt bei dem Vorhandensein solcher Umstände begonnen, so läuft die zweijährige Frist erst von dem Tage an, an welchem diese Umstände aufgehört haben (§ 2, 10, 12).

b. Durch Verehelichung erwirbt die Ehefrau den Unterstützungswohnsitz des Mannes (§ 15 u. ff.).

c. Durch Abstammung. Eheliche Kinder theilen den Unterstützungswohnsitz des Vaters, nach dessen Tod den der Mutter. Uneheliche Kinder theilen den Unterstützungswohnsitz der Mutter (§ 18, 21).

Der Verlust des Unterstützungswohnsitzes tritt ein:

a. Durch Erwerb eines anderweitigen Unterstützungswohnsitzes.

b. Durch zweijährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem 24. Lebensjahre (§ 22). In Bezug auf Beginn und Unterbrechung des Fristablaufs finden die oben in Betreff des Erwerbs des Unterstützungswohnsitzes angegebenen Bestimmungen sinngemäße Anwendung (§ 24 u. ff.).

4) Diejenigen Personen, welche keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, sind Landarme. Die Verpflichtung, sie zu unterstützen, liegt demjenigen Landarmenverband ob, in dessen Bezirk die Hilfsbedürftigkeit eintritt (§ 30). Falls der Landarme aber in hilfsbedürftigem Zustand aus einer Straf-, Kranken- oder Bewahranstalt entlassen wird, so ist derjenige Landarmenverband, aus welchem seine Einlieferung in die Anstalt erfolgt ist, zur Unterstützung verpflichtet (§ 30).

5) Eine Ausnahme von diesen Normen besteht in Bezug auf die Personen, welche im Gesindedienst stehen, ferner in Bezug auf Gesellen, Gewerbsgehilfen und Lehrlinge. Wenn dieselben am Orte ihres Dienstverhältnisses erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienstorts die Verpflichtung, den Erkrankten, sofern sie der öffentlichen Unterstützung bedürfen, die erforderliche Kur und Verpflegung zu gewähren. Ein Anspruch auf Erstattung der Kur- und Verpflegungskosten, sowie auf Uebernahme der Hilfsbedürftigen durch einen andern Armenverband tritt erst ein, wenn die Krankenpflege länger als sechs Wochen fortgesetzt wurde, und nur für den über diese Frist hinausgehenden Zeitraum (§ 29).

6) Soweit durch diese Bestimmungen die Orts- und Landarmenverbände zur Unterstützung hilfsbedürftiger Deutscher verpflichtet worden sind, haben der Staat und das Reich darüber zu wachen, daß die Armenverbände dieser ihrer Verpflichtung nachkommen. Dagegen hat der Hilfsbedürftige kein subjectives Recht auf Unterstützung durch einen Armenverband. Ein Recht der Armen auf Armenunterstützung ist durch das Reichsgesetz nicht anerkannt, sondern nur eine Pflicht der Armenverbände. Dieser Pflicht entspricht nur das Recht des Staats, die Armenverbände zur Ausführung der ihnen auferlegten Verbindlichkeiten zu

zwingen. Deshalb kann auch der Arme einen Anspruch auf Unterstützung gegen einen Armenverband niemals im Rechtsweg geltend machen, sondern er kann, im Falle ihm eine Unterstützung verweigert oder nicht genügend geleistet wird, sich nur mit einer Beschwerde an die Verwaltungsbehörde wenden[34]).

7) Endlich erkennt das Reichsgesetz, über seinen eigentlichen Zweck hinausgehend, auch die öffentlichrechtliche Verpflichtung an, daß Ausländer im Falle der Hilfsbedürftigkeit unterstützt werden. Sie sollen vorläufig von demjenigen Ortsarmenverband unterstützt werden, in dessen Bezirk sie sich beim Eintritt der Hilfsbedürftigkeit befinden. Zur Erstattung der Kosten, sowie zur Uebernahme bei dauernder Hilfsbedürftigkeit ist derjenige Bundesstaat verpflichtet, welchem der zur vorläufigen Unterstützung verbundene Armenverband angehört (§ 60). Jedoch kann jeder Bundesstaat im Wege der Landesgesetzgebung die ihm hiernach obliegende Verpflichtung auf seine Armenverbände übertragen. In Preußen (Ges. v. 18. März 1871 § 64) sind die Ausländer, solange ihnen der Aufenthalt im Inlande gestattet wird, in Bezug auf Art und Maß der zu gewährenden öffentlichen Unterstützung den Inländern gleich zu behandeln, wie auch die Armenlast in gleicher Weise von den Orts- und Landarmenverbänden zu tragen ist. Der preußischen Gesetzgebung haben sich mehrere Staaten angeschlossen, wie Württemberg, Hessen, Coburg-Gotha. In andern Staaten dagegen, wie Sachsen, Baden, Sachsen-Weimar u. s. w., hat der Staat die Kosten für die Verpflegung der Ausländer übernommen[35]). — Durch diese gesetzlichen Bestimmungen wird selbstredend nicht berührt die Befugniß der Regierung, Ausländer auszuweisen, wie auch die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende Verpflichtung über die wechselseitige Unterstützung Hilfsbedürftiger und über die Erstattung der Verpflegungskosten durch den Heimathstaat dadurch nicht abgeändert worden[36]).

§ 24. Dem Geltungsgebiet des Reichsgesetzes vom 6. Juni 1870 über den Unterstützungswohnsitz stehen Bayern und Elsaß-Lothringen mit eigener Gesetzgebung gegenüber. Was Bayern[37]) betrifft, so knüpft das Gesetz über öffentliche Armen- und Krankenpflege vom 29. April 1869 die Unterstützungspflicht an die Heimathsberechtigung der hilfsbedürftigen Personen (Art. 10). Die Gemeinde, die verpflichtet ist, die Personen, die in ihr heimathsberechtigt sind, zu unterstützen, hat auch das Recht in den von dem Gesetz angegebenen Fällen Einspruch gegen die Eheschließung eines in ihr heimathsberechtigten Mannes zu erheben. Doch kann dieser Einspruch nicht mehr erfolgen wegen Besorgniß vor künftig eintretender Verarmung[38]).

---

[34]) Reichsgesetz § 61. Preußen: Gesetz v. 1871 § 63, Gesetz v. 26. Juli 1876 § 75; Württemberg: Gesetz v. 17. April 1873 Art. 7; Sachsen: Gesetz v. 6. Juni 1871 § 7; Baden: Gesetz v. 1870 § 36. Vgl. Rocholl, S. 67 u. ff. und v. Sarwey, das öffentliche Recht und die Verwaltungsrechtspflege (1880), S. 533.

[35]) Vgl. Rocholl, S. 413 u. ff., 762.

[36]) Verträge über die wechselseitige Unterstützung hilfsbedürftiger Staatsangehöriger hat das Deutsche Reich abgeschlossen mit Italien 8. August 1873, mit Dänemark 11. Dezbr. 1873, mit der Schweiz 26. April 1876 (Niederlassungsvertrag Art. 10) und mit Belgien 7. Juli 1877.

[37]) Vgl. Pözl, Lehrbuch des bayr. Verfassungsrechts § 105 u. ff.; Lehrbuch des bayr. Verwaltungsrechts § 101 u. ff. Ferner die Commentare von Riedel zu den bayrischen Gesetzen über Heimath, Verehelichung und Aufenthalt v. 16. April 1868 (5. Aufl. 1881) und über öffentliche Armenpflege v. 29. April 1869 (1870).

[38]) Nach dem Gesetz v. 16. April 1868 (Art. 32—42) und dem Gesetz v. 23. Febr. 1872 (Art. 5 u. ff.) kann in den rechtsrheinischen Landestheilen, sowie von Männern, die in einer Gemeinde der rechtsrheinischen Landestheile ihre Heimath haben, eine Ehe rechtsgiltig nur geschlossen werden auf Grund eines von der Districtsverwaltungsbehörde ausgestellten Zeugnisses, daß der beabsichtigten Eheschließung kein gesetzliches Hinderniß entgegenstehe. Gegen Ertheilung dieses Zeugnisses kann die Gemeinde, in welcher der Mann keine Heimath hat, Einspruch erheben: a. wenn der Mann wegen Verbrechens oder Vergehens verurtheilt worden ist und sich weder über Abbüßung noch über Nachlaß der Strafe auszuweisen vermag; b. wenn und solange er sich wegen Verbrechens oder Vergehens in Untersuchung befindet; c. wenn er in den unmittelbar vorhergehenden 3 Jahren öffentliche Armenunterstützung beansprucht oder erhalten hat; d. wenn und solange er sich mit den der Gemeinde- oder Armenkasse seiner Heimath schuldigen Leistungen im Rückstand befindet; endlich e. wenn und solange

Das Heimathrecht, das nur solche Personen erwerben können, die das bayrische Indigenat besitzen, wird nach den Bestimmungen der Gesetze vom 16. April 1868 und 23. Februar 1872 erworben und verloren.

Die Heimathsberechtigung kann sein

1) eine ursprüngliche. Eheliche Kinder erwerben dieselbe in der Gemeinde, in welcher der Vater oder nach dessen Tod die Mutter heimathsberechtigt sind. Uneheliche Kinder folgen der Mutter.

2) Sie ist eine erworbene für die Beamten des Staats, der Gemeinde, der Kirchen und öffentlichen Korporationen in der Gemeinde ihres Amtssitzes; für die Frau durch Verehelichung in der Gemeinde, wo der Mann heimathsberechtigt ist. Ferner wird durch Erwerbung des Bürgerrechts auch die Heimathsberechtigung erworben.

3) Die Heimathsberechtigung wird verliehen. Auch wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des Erwerbs des Heimathrechts nicht vorhanden sind, kann die Gemeinde auf Grund eines mit dem Ansuchenden abzuschließenden Vertrags das Heimathrecht verleihen. Einen gesetzlichen Anspruch auf die Verleihung des Heimathrechts haben diejenigen bayrischen Staatsangehörigen, die sich in der Gemeinde ununterbrochen und freiwillig, nach erlangter Großjährigkeit a. entweder 5 Jahre selbständig aufgehalten, während dieser Zeit direkte Steuern an den Staat bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und die Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben; b. oder 10 Jahre aufgehalten und während dieser Zeit Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben.

4) Die Heimathberechtigung kann endlich sein eine gesetzliche. Heimathslose Angehörige des bayrischen Staats, welche sich nach erlangter Volljährigkeit fünf Jahre ununterbrochen freiwillig und selbständig in einer Gemeinde aufhalten, erlangen kraft Gesetzes Heimathrecht, wenn sie während dieser Zeit direkte Staatssteuern bezahlt, ihre Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse erfüllt und Armenunterstützung weder beansprucht noch erhalten haben. Haben sie keine direkten Staatssteuern bezahlt oder sind sie ihren Verpflichtungen gegen die Gemeindekasse nicht nachgekommen, so ist ein zehnjähriger Aufenthalt erforderlich.

Verloren geht das Heimathrecht nur durch Erwerb einer andern Heimath in einer bayrischen Gemeinde oder durch Verlust des bayrischen Indigenats.

Von dem Heimathrecht, das die politische Gemeinde zur Verpflegung der Hilfsbedürftigen und zur Tragung der Armenlast verpflichtet, unterscheidet die Gesetzgebung die vorläufige Heimath:

1) Heimathlose Angehörige des bayrischen Staats werden durch die Staatsbehörde einer Gemeinde zugewiesen, bis eine neue Heimath erworben ist.

2) Reichsangehörige, welche das bayrische Indigenat erworben, aber noch keine Heimathsberechtigung erlangt haben, haben in derjenigen Gemeinde, in welcher sie sich zur Zeit der Aufnahme niedergelassen hatten, ihre vorläufige Heimath kraft Gesetzes.

3) Reichsangehörige, welche das bayrische Indigenat nicht erworben haben, werden einer Gemeinde zugewiesen und erlangen daselbst ihre vorläufige Heimath.

Die Gemeinde ist zur Unterstützung und Verpflegung der Personen, welche in ihr eine vorläufige Heimath besitzen, verpflichtet, aber der Staat hat die von ihr verausgabten Pflegekosten ihr zurückzuerstatten. — Da das Gesetz über die Freizügigkeit auf Bayern sich erstreckt, so ergiebt sich, daß alle Reichsangehörigen den Bayern in Betreff der Freizügigkeit und Armenversorgung gleichgestellt sind.

Endlich ist noch zu erwähnen, daß Dienstboten, Gewerbsgehilfen, Lehrlinge, Fabrik- und andere Lohnarbeiter im Falle der Erkrankung von der Gemeinde, in welcher sie im Dienste oder in ständiger Arbeit stehen, mit dem Unentbehrlichen zu unterstützen sind, auch wenn sie dort nicht heimathsberechtigt sind. Wenn die Hilfeleistung den Zeitraum von 90 Tagen nicht überschreitet, so kann die Gemeinde einen Ersatz der dadurch veranlaßten Kosten nicht fordern (Armengesetz Art. 10, 11).

In Elsaß-Lothringen ist die französische Gesetzgebung über das Armenwesen noch in Geltung. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Armenpflege besteht hier nur gegenüber den Irrsinnigen und den verwaisten und verwahrlosten Kindern (enfants assistés). Die übrigen hilfsbedürftigen Personen sind die Gemeinden nur insoweit zu unterstützen verpflichtet, als die geringen Mittel der Armenanstalten (bureaux de bienfaisance) hierzu ausreichen.

§ 25. Das Verhältniß Bayerns und Elsaß-Lothringens zu den Bundesstaaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, in Bezug auf die Unterstützung Hilfsbedürftiger, sowie das Verhältniß beider Länder zu einander regelt sich nach den Verträgen, welche zur Zeit des Deutschen Bundes die Bundesstaaten wegen gegenseitiger Uebernahme der Ausgewiesenen und

---

er unter Curatel steht. Hat der Mann nur eine angewiesene Heimath, so ist der Einspruch zu erheben von dem Regierungsfiscal des Kreises, in welchem die angewiesene Heimath sich befindet. Auch durch das Reichsgesetz über die Beurkundung des Personenstandes und die Eheschließung sind diese Bestimmungen des bayrischen Rechts nicht aufgehoben worden. Vgl. v. Sicherer, Commentar zu dem angeführten Reichsgesetz (1879), S. 472 u. ff.

Heimathlosen (Gothaer Vertrag vom 15. Juli 1851) und wegen Verpflegung erkrankter und Beerdigung verstorbener Unterthanen (Eisenacher Convention v. 11. Juli 1853) mit einander abgeschlossen haben, während für die Staaten, in welchen das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gilt, an die Stelle jener Verträge die Bestimmungen des Gesetzes getreten sind (§ 1). Nach dem Gothaer Vertrag ist jeder Staat verpflichtet, seine Unterthanen im Falle der Ausweisung, die jetzt nur nach dem Gesetz über die Freizügigkeit und den dasselbe ergänzenden Gesetzen erfolgen kann, zu übernehmen. Die thatsächliche Ausweisung darf nicht eher in Vollzug gesetzt werden, bis der Aufnahmestaat seine Bereitwilligkeit ausgesprochen hat oder durch schiedsrichterlichen Spruch für verpflichtet erklärt ist. Wenn die auszuweisende Person zu keiner Zeit einem der contrahirenden Staaten als Unterthan angehört hat, so ist derjenige Staat zur Uebernahme verpflichtet, in dessen Gebiet der Auszuweisende a. nach zurückgelegtem 21. Lebensjahre sich zuletzt 5 Jahre hindurch aufgehalten, oder b. sich verheirathet und mit seiner Ehefrau unmittelbar nach der Eheschließung eine Wohnung mindestens 6 Wochen lang innegehabt hat, oder c. geboren ist. Ist auch der Geburtsort nicht zu ermitteln, so ist der Staat, in welchem sich die Person zur Zeit thatsächlich befindet, als der heimathliche zu betrachten. Nach der Eisenacher Convention ist der Staat, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit eintritt, verpflichtet, Kur und Verpflegung nach denselben Grundsätzen wie bei eigenen Angehörigen zu leisten, und kann weder dafür noch für die Beerdigung gegen die Staats-, Gemeinde- oder andere öffentliche Kassen des Heimathstaats Ersatz beanspruchen. Die thatsächliche Ueberweisung in den Heimathstaat darf nur erfolgen, wenn dieselbe ohne Nachtheil für die Gesundheit des Hilfsbedürftigen oder seiner Angehörigen stattfinden kann.

§ 26. So zerfällt heute noch das Deutsche Reich in Bezug auf die Verpflichtung zur Armenunterstützung in drei verschiedene Rechtsgebiete, in das Gebiet des Gesetzes vom 6. Juni 1870 mit 38 400 000 Einwohner; in das bayrische mit 5 280 000 Einwohner und das Gebiet von Elsaß-Lothringen mit 1 570 000 Einwohner. Während die kleineren Gebiete, Bayern und das Reichsland, mit ihrer Gesetzgebung zufrieden zu sein scheinen, Klagen über dieselbe wenigstens nicht laut werden, erheben sich seit einer Reihe von Jahren von den verschiedensten Seiten gegen die Reichsgesetzgebung Beschwerden, die sich freilich zum Theil widersprechen und nach entgegengesetzten Richtungen Abänderungen verlangen. Wurde vor noch nicht langer Zeit die Durchführung des Prinzips der Freizügigkeit als ein in wirthschaftlicher und socialer Beziehung werthvoller und nothwendiger Fortschritt begrüßt, so hat inzwischen in den politischen Vertretungskörpern, in der Presse, selbst in der wissenschaftlichen Literatur die entgegengesetzte Ansicht wiederum Vertheidiger gewonnen [39]). Unmittelbar nach der Ausdehnung des Gesetzes über die Freizügigkeit über das ganze Reich trat in Deutschland ein außerordentlicher Aufschwung der Industrie und des Fabrikbetriebs ein, ein Aufschwung, dem rasch eine schwere wirthschaftliche Krisis folgte, die durch ihre Dauer und ihren Umfang dem wirthschaftlichen und socialen Leben der Nation tiefe und nur langsam heilende Wunden beibrachte. Diese Entwicklung mußte auf die Vertheilung und Bewegung der Bevölkerung von großem Einfluß sein. Es erfolgte zunächst ein Zuströmen der arbeitenden Klassen in die großen Städte und Industriebezirke, während nach Eintritt der Krisis ein Zurückströmen der beschäftigungslos gewordenen Arbeiter auf das platte Land in viel geringerem Maße sich vollzog. Zu einem nicht unbeträchtlichen Theil fielen die beschäftigungslosen Arbeiter der Armenpflege anheim oder ergaben sich der Bettelei und Landstreicherei. Es ist unleugbar, daß das Gesetz über die Freizügigkeit die Uebelstände, die jene Krisis mit sich brachte, in manchen Gegenden vermehrte. Aber es darf dabei nicht übersehen werden, daß das Gesetz seinem wesentlichen Inhalt nach für einen großen Theil Deutschlands materiell nicht neues Recht enthielt, sondern nur die bisher schon geltenden Rechtssätze sanctionirte. Ferner darf nicht übersehen werden, daß gerade die durch das Gesetz gewährte Freiheit der Bewegung, des Aufenthalts und der Niederlassung auch vielfach jenen Uebelständen entgegenwirkte, indem dadurch das Zurückströmen der Bevölkerung aus den überfüllten Industriebezirken erleichtert und eine richtigere Vertheilung der Bevölkerung befördert wurde. Es

[39]) Vgl. namentlich die socialpolitischen Erörterungen von A. Wagner in Betreff der Vortheile und Nachtheile der deutschen Reichsgesetzgebung über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen des Rechts der Eheschließung und über die Freizügigkeit. S. § 230—244 a.

kann ohne Weiteres zugestanden werden, daß die persönliche Freiheit der einzelnen Individuen so weit durch die Gesetzgebung beschränkt werden darf und muß, als das Interesse der Gesammtheit dies verlangt. Es soll das Recht der Freizügigkeit nicht als ein angeborenes, aus der natürlichen Freiheit des Menschen fließendes Recht in Anspruch genommen werden. Aber nicht alle Uebelstände, die sich aus dem Gebrauch der Freiheit ergeben können, lassen sich durch gesetzliche Beschränkungen beseitigen. Daß die älteren gesetzlichen Bestimmungen, wodurch der Einzelne in seiner Bewegungsfreiheit, in der Möglichkeit, seine Arbeitskraft zu verwerthen, in der Freiheit, sich zu verehelichen und sich eine Familie zu gründen, von der Willkür der Gemeinde und Polizeibehörden abhängig gemacht war, daß diese einer früheren wirthschaftlichen und socialen Entwicklungsstufe angehörigen Bestimmungen nicht mehr hergestellt werden können, weil sie nicht mehr durchführbar wären, bedarf keines näheren Beweises. In einer Zeit des Aufschwungs der Industrie und der Ausdehnung des Fabrikbetriebs würden diese Schranken sich als wirkungslos erweisen; in der Zeit der Krisis und des wirthschaftlichen Rückgangs würden sie nur schädlich wirken und die socialen Mißstände vermehren. Die frühere Gesetzgebung gab der Gemeinde die Befugniß, neuanziehende Personen zurückzuweisen, wenn nur die Besorgniß vorhanden war, daß sie künftighin der öffentlichen Armenpflege zur Last fallen können. Die heutige Gesetzgebung giebt der Gemeinde nur die Befugniß zur Versagung des Aufenthalts, wenn die Thatsache der Verarmung schon vorhanden ist. Unter der Herrschaft der früheren Gesetzgebung war der Einzelne in der Verwerthung seiner Arbeitskraft von der jeweiligen, wechselnden Ansicht der Gemeindebehörden abhängig gemacht, ohne daß dadurch eine größere Garantie geboten gewesen wäre gegen die Verarmung. Denn es liegt in der Natur der Sache, daß in weitaus den meisten Fällen das Urtheil, ob künftighin eine Verarmung eintreten wird oder nicht, ein unsicheres und häufig trügerisches sein muß. So wenig wie in England, Frankreich, Italien und den andern europäischen Culturländern, so wenig wird es in Deutschland möglich sein, das kostbare Recht der Freizügigkeit dem Volke wieder zu entziehen und an seine Stelle wieder die Willkür der Polizei- und Gemeindebehörden zu setzen [40]).

§ 27. Bedeutungsvoller sind die Angriffe, welche gegen das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz gemacht werden. Zwar ist die Behauptung, daß durch das Gesetz eine Steigerung der Armenlast erzeugt worden sei, nicht erwiesen. Es fehlt an einem genügenden statistischen Nachweis, daß überhaupt seit 1870 die Armenlast in höherem Maße als die Bevölkerung gestiegen ist. Aber selbst wenn eine solche Steigerung wirklich allgemein eingetreten wäre, wie sie in vielen Städten unzweifelhaft stattgefunden hat, so wäre doch noch nachzuweisen, daß sie ihren Grund in der Gesetzgebung hat. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß zahlreiche andere Gründe darauf eingewirkt haben, daß die Ausgaben für die Armenpflege in den letzten Jahrzehnten sich steigern mußten, auch wenn sich die Zahl der unterstützten Armen (und auf diese Zahl kommt es doch hier in erster Linie an)

[40]) Wagner, der mit Nachdruck die Schattenseiten der heutigen Gesetzgebung hervorhebt, wagt doch nicht, eine durchgreifende Aenderung derselben zu empfehlen. Von einzelnen Maßregeln zur Beschränkung der Freiheit der Eheschließung verspricht er sich keinen großen Erfolg. Noch am meisten möchte er eine allgemeine Erhöhung des gesetzlichen Heirathsalters besonders bei dem männlichen Geschlecht empfehlen. Die hiermit verbundenen Nachtheile (Steigerung der Zahl der unehelichen Geburten, sowie der sogen. wilden Ehen) schlägt er aber zu geringfügig an und übersieht, daß durch die Vermehrung der sogen. wilden Ehen selbst die erwarteten Vortheile einer solchen Maßregel zum großen Theil aufgehoben werden (a. a. O., S. 444 u. ff.). Auch das Recht der Freizügigkeit will er nicht wieder aufheben, sondern meint, nur eine Beschränkung derselben durch Wiedereinführung der Einzugsgelder sei in Erwägung zu ziehen (S. 476). Dagegen glaubt er, daß eine „reale Beschränkung der Freizügigkeit" herbeigeführt werden müsse „durch eine veränderte, mehr gemein- besonders zwangsgemeinwirthschaftliche Organisation der Volkswirthschaft, sowie durch tiefgreifende Reformen im Gebiete des privatwirthschaftlichen Systems, namentlich in den Beziehungen zwischen Arbeitern und Arbeitgebern, in der Gewerbeverfassung, endlich im Armenpflegerecht" (S. 471—476).

nicht gestiegen wäre[41]). Die Anforderungen, die heute an die Armenpflege gestellt werden, sind größere als in früheren Zeiten. Insbesondere wird in den Städten für die Krankenpflege, für die Erziehung und den Unterhalt der armen Kinder u. s. w. eine größere Sorgfalt und damit werden auch größere Ausgaben verlangt. In Folge der Auflösung der Handwerkerzünfte, der fortschreitenden Verdrängung des Handwerks durch den Großbetrieb sind die Ansprüche, die an die öffentliche Armenpflege gemacht werden, gestiegen. In mehreren Ländern, wie in Hessen, Hannover u. s. w. ist durch das Gesetz von 1870 die Unterstützungspflicht ausgedehnt worden durch die oben angeführten Bestimmungen über die vorläufige Unterstützung Hilfsbedürftiger und die Verpflichtung des Ortsarmenverbands zum Ersatz der hierfür gemachten Ausgaben. Inwieweit die Bestimmungen des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes zu einer Steigerung der Armenlast geführt haben, das wird sich erst auf Grund einer genauen statistischen Untersuchung feststellen lassen, zu der die genügenden Materialien heute noch nicht vorliegen. Die wichtigsten Einwendungen, die gegen das Gesetz gemacht werden, sind folgende:

1) Die Vertheilung der Armenlast zwischen die Ortsarmen- und Landarmenverbände ist prinziplos und durch nichts gerechtfertigt. Die gesetzgebenden Factoren sind bei Erlaß des Gesetzes von dem Grundgedanken ausgegangen, daß die Pflicht zur Armenunterstützung ein Aequivalent sein soll für die wirthschaftlichen Vortheile, welche der Verarmte während der Zeit, wo er arbeiten konnte, dem Verbande gewährt habe[42]). Dieser Grundgedanke ist aber in dem Gesetz nicht durchgeführt, wie er überhaupt nicht durchführbar und deshalb als Prinzip der Armengesetzgebung ungeeignet ist. Durch zweijährigen Aufenthalt erwirbt man nach dem Gesetz den Unterstützungswohnsitz, d. h. dadurch wird die zeitlich unbegrenzte Verpflichtung der Gemeinde zur Armenpflege begründet. Zwischen einem Aufenthalt von zwei Jahren und einer zeitlich unbegrenzten Unterstützungspflicht besteht aber gar keine Verhältnißmäßigkeit. Der wirthschaftliche Vortheil, welchen die Gemeinde aus dem zweijährigen Aufenthalt einer Person gezogen hat, ist gar nicht abzuschätzen, vielfach ist ein solcher überhaupt nicht vorhanden. Wenn die Unterstützungspflicht der Landarmenverbände damit gerechtfertigt werden soll, daß die wirthschaftliche Thätigkeit des sogen. Landarmen in der Regel einem größeren Gebiet zu Gute gekommen sei, innerhalb dessen er sich vor dem Eintritt der Hilfsbedürftigkeit bewegte, so ist diese Annahme eine rein willkürliche und jeder Begründung entbehrende. Der Landstreicher, der von Ort zu Ort zieht, bis er schließlich einem Landarmenverband zur Last fällt, hat dem Landarmenverband nicht wirthschaftlichen Vortheil, sondern höchstens Nachtheil gebracht. Der Gedanke des Aequivalents für die genossenen wirthschaftlichen Vortheile führt deshalb nicht zu einer gerechten Vertheilung der Armenlast, sondern zu einer willkürlichen Belastung der Gemeinden und Verbände, die deshalb auch nur widerwillig sich der ihnen auferlegten Verpflichtung unterziehen.

2) Bei der Kürze der Frist, die zum Erwerb, aber auch zum Verlust des Unterstützungswohnsitzes genügt, kann weder in dem Einzelnen ein Gefühl der Angehörigkeit an die Gemeinde entstehen, noch kann die Gemeinde auf den Einzelnen eine Einwirkung ausüben. Die der Armuth vorbeugende Thätigkeit der Gemeinde ist damit außerordentlich erschwert, wenn nicht gänzlich unmöglich gemacht. Der Einzelne hat keine Heimath mehr und die Gemeinde fühlt nicht mehr die Verpflichtung, ihre Bewohner in ihrer wirthschaftlichen Selbständigkeit zu festigen und sie gegen den Eintritt der Verarmung zu schützen. Das Verhältniß der Einzelnen zu den Armenverbänden ist ein rein äußerliches geworden und erschöpft seinen

[41]) Adickes in Z. f. St.W., Bd. 37 (1881), S. 245 u. ff.

[42]) Vgl. die Motive zu dem ersten, im Jahre 1831 den Provinziallandtagen vorgelegten Entwurf des preuß. Ges. v. 1842 (Preuß. Jahrb., Bd. 43, S. 599) und den Bericht der Commission des nordd. Reichst. über den Entwurf des Ges. v. 6. Juni 1870 (Rocholl, S. 56 u. f).

Inhalt in der gesetzlichen Verpflichtung des Armenverbands zur Gewährung der vorgeschriebenen Unterstützung im Falle der Verarmung. In den Fällen, wo nach einem zweijährigen Aufenthalt Verarmung eintritt, oder wo der Zugezogene nach zweijährigem Aufenthalt die Gemeinde wieder verläßt, um sich anderswo niederzulassen, wird selbstredend eine Einwirkung der Gemeinde zum Zwecke, der Verarmung vorzubeugen, in der Regel nicht möglich sein. Sind diese Bemerkungen auch nicht unbegründet, so darf aber andererseits nicht übersehen werden, daß derartige Fälle trotz aller Klagen auch heute nur Ausnahmen bilden. Weitaus die größte Masse der Ortsarmen verfallen der Armuth, erst nachdem sie längere Zeit in der Gemeinde gelebt und gearbeitet haben. Auf sie kann sich die vorbeugende Thätigkeit der Gemeinden, des Staats, der Vereine u. s. w. nach wie vor erstrecken. Auch unter der früheren Gesetzgebung gab es immer zahlreiche Personen, welche von Ort zu Ort zogen, um schließlich als verarmt in ihre Heimathsgemeinde zurücktransportirt zu werden. Sie hatten zwar gesetzlich ein Heimathrecht, standen aber seit langen Jahren in keiner inneren Verbindung mehr mit ihrer Heimathsgemeinde. Der gegen die heutige Gesetzgebung so häufig gemachte Vorwurf, daß sie die Heimath zerstört und durch den Unterstützungswohnsitz zu ersetzen gesucht habe, beruht auf einer Verwechselung des ethischen Begriffs der Heimath mit dem des gesetzlichen Heimathrechts. Auch unter der früheren Gesetzgebung, die den Anspruch auf Armenunterstützung als Heimathrecht bezeichnete, fiel häufig genug die wirkliche Heimath mit dem Ort, wo das Heimathrecht begründet war, nicht zusammen, während es auch heute die Regel ist, daß der Ort des Unterstützungswohnsitzes auch die Heimath des Verarmten ist. Unter beiden Gesetzgebungen sind die Ausnahmen von der Regel häufig. Jedenfalls aber bietet die heutige Gesetzgebung eine viel größere Leichtigkeit dar, in dem Ort, wo Jemand seine Heimath im ethischen Sinne gefunden hat, auch den Anspruch auf Armenunterstützung zu erwerben, als dies unter der älteren Gesetzgebung der Fall war. Die Schwierigkeiten, welche der auf Verhütung der Armuth gerichteten vorbeugenden Thätigkeit entgegenstehen, sind in ganz andern Verhältnissen begründet und dürften — von Ausnahmsfällen abgesehen — durch die Gesetzgebung über den Unterstützungswohnsitz weder vermehrt noch vermindert worden sein.

§ 28. 3) Ein sehr wichtiger Punkt, gegen den viele Angriffe gerichtet werden, ist das Landarmenwesen. Im Gegensatz zu den Gesetzen der übrigen deutschen Staaten hatte die preußische Gesetzgebung bestimmt, daß der Unterstützungswohnsitz in einer Gemeinde verloren werden kann durch die einfache Thatsache der Abwesenheit, auch wenn nicht in einer andern Gemeinde ein neuer Unterstützungswohnsitz erworben worden ist. Dieses System ist, wie früher dargelegt, von dem Reichsgesetz übernommen worden. Die Landarmen, die nirgends einen Unterstützungswohnsitz haben, fallen dem Landarmenverband zur Last, in dessen Gebiet die Hilfsbedürftigkeit hervortritt. Es fehlt nun nicht nur an jeder inneren Rechtfertigung dafür, die Unterstützung der Landarmen den größten Verbänden aufzuerlegen, wie oben hervorgehoben wurde, sondern die Institution an sich hat auch für das gesammte Armenwesen nachtheilige Folgen. Es ist dadurch eine Klasse von Personen geschaffen worden, die in keiner rechtlichen Beziehung zu einer Ortsgemeinde mehr stehen, die von Ort zu Ort ziehen, der Bettelei und Landstreicherei verfallen und sicher sind, überall da, wo sie die öffentliche Armenpflege in Anspruch nehmen müssen, auch dauernde Unterstützung zu finden. Die große Zunahme der Bettelei und Landstreicherei, über die in den letzten Jahren in fast allen Gegenden des mittleren und südlichen Deutschlands geklagt wird, hat nicht ihren einzigen, aber sicherlich einen Hauptgrund in dem Institut der Landarmen.

4) Hiermit in Zusammenhang stehen die Klagen, welche gegen die Bestimmungen über die Fristen des Erwerbs und des Verlusts des Unterstützungswohnsitzes erhoben werden. Freilich gehen die Ansichten hierüber weit aus einander. In den östlichen Provinzen Deutsch-

lands wird namentlich von den Großgrundbesitzern statt der zweijährigen eine einjährige Frist verlangt. Ferner soll der durch Geburt erworbene Unterstützungswohnsitz nicht erst nach vollendetem 24. Lebensjahre, sondern schon nach vollendetem 21. Lebensjahre durch einjährige Abwesenheit verloren gehen können. Die ländlichen Gemeinden und Gutsbezirke haben das Bestreben, die Armenlast der Personen, die von dem Land in die Städte und Industriebezirke ziehen, möglichst rasch von sich abzuwälzen, und von dem Standpunkt aus, daß die Armenlast ein Aequivalent für die wirthschaftlichen Vortheile sein soll, die der Armenverband aus der Arbeitskraft des Verarmten gezogen hat, lassen sich die von ihnen erhobenen Klagen nicht als unbegründet zurückweisen. Andererseits wird eine Verlängerung der Fristen gefordert, um dadurch die Bildung eines wirklichen Zusammenhangs zwischem dem Armenverband und demjenigen, der zu unterstützen ist, zu ermöglichen.

Außer diesen wichtigsten Einwänden gegen das Gesetz wird noch hervorgehoben, daß viele Bestimmungen desselben zu zahlreichen Streitigkeiten zwischen den einzelnen Armenverbänden und zu einer sehr lästigen Vielschreiberei Veranlassung geben. Indessen sind diese Uebelstände zum Theil mit jeder umfassenden Armengesetzgebung verbunden, zum Theil wären sie durch schärfere Fassung einzelner Paragraphen des Gesetzes oder kleineren Abänderungen desselben zu beseitigen. Auch werden einzelne dieser Uebelstände durch praktische Anwendung des Gesetzes während längerer Zeit und durch eine einheitliche Rechtsprechung von selbst verschwinden[43]).

§ 29. Sehen wir von denjenigen Vorwürfen gegen das Reichsgesetz ab, welche entweder nicht begründet sind, oder welche gegen jede Armengesetzgebung werden erhoben werden können, oder welche sich nicht auf wesentliche Punkte beziehen, so muß doch zugestanden werden, daß die von dem Gesetz angeordnete Vertheilung der Armenlast nicht auf einem gerechten Prinzip beruht und daß das Institut der Landarmen sich als schädlich erwiesen hat. Der Versuch, die Vertheilung der Armenlast nach dem Prinzip eines Aequivalents für genossene wirthschaftliche Vortheile zu reguliren, muß aufgegeben werden. Der Grund der öffentlichen Armenpflege besteht nicht darin, daß diejenigen Personen, welche während der Zeit ihrer wirthschaftlichen Thätigkeit dem Gemeinwesen einen Vortheil gebracht haben, in der Zeit der Arbeitsunfähigkeit von dem Gemeinwesen für diesen Vortheil ein Aequivalent erhalten sollen. Denn die öffentliche Armenpflege wird Allen zu Theil, auch denen, die niemals in ihrem Leben dem Gemeinwesen einen wirthschaftlichen Vortheil gebracht haben (den Kindern, den Irrsinnigen u. s. w.). Der Staat ist es, der die öffentliche Armenpflege vorschreibt und der die Ausübung derselben gesetzlich denjenigen seiner Organe überträgt, welche am geeignetsten sind, diese Function auszuüben. Wie schon früher dargelegt, sind dies aber

[43]) Zur Kritik der Reichsgesetzgebung vgl. insbes. Rocholl, über die Reform des Armenwesens 1879; Luthardt, Armenpflege und Unterstützungswohnsitz 1880; Adickes a. a. O., S. 235 u. ff., 727 u. ff. Prinzipielle Gegner des gesammten deutschen Armenrechts sind: Schäffle, S. (3. Aufl.) § 306 und A. Wagner, G. § 232, § 244a, die beide in der jetzigen Verpflichtung der Gemeinde zur Armenunterstützung „eine im schlechten Sinne wahrhaft communistische Einrichtung" sehen. Die von Schäffle angeführten Gründe beziehen sich jedoch nur auf eine irrationell ausgeübte Armenpflege (insbes. Unterstützung solcher, welche sich selbst ihren Unterhalt verschaffen können). Wagner erklärt die Armenunterstützungspflicht der Gemeinden für einen ganz unhaltbaren Communismus „weil den Mitgliedern der Gemeinschaft jede Einwirkung auf das ihnen zur Last fallende Individuum fehlt" (§ 232). Insbesondere soll die Unterstützungspflicht nur dann eine innere Berechtigung haben, wenn die Gemeinde ein Widerspruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließung besitze. Da aber W. ein solches Recht der Gemeinde nicht mehr übertragen will, so befürwortet er eine andere Regelung der Armenunterstützung mittelst des auf dem Prinzip des Kassenzwangs beruhenden Hilfskassenwesens für die arbeitenden Klassen. Doch führt er in den bis jetzt vorliegenden Theilen seines Werkes diese Ideen nicht näher aus und weist insbes. nicht nach, daß durch das Versicherungswesen die gesammte öffentliche Armenpflege ersetzt werden könne. Auch Schäffle (a. a. O.) will, „daß die öffentliche Armenpflege in die Durchführung eines Versicherungszwangs und in bloße, der öffentlichen Autorität bedürftige Organisation gewisser Pflegeanstalten aus Versicherungsmitteln sich verwandle".

in erster Linie die Gemeinden. Voraussetzung einer erfolgreichen Armenpflege der Gemeinden ist die Verbindung der Personen, welche der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, mit der Gemeinde. Diese Verbindung wird nur durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde hergestellt. Die individuelle Behandlung der Verarmten, worauf es bei einer rationellen Armenpflege vor Allem ankommt, ist nur möglich, wenn den mit der Armenpflege betrauten Personen die Verhältnisse der Verarmten genau bekannt sind oder sie in der Lage sind, sich eine solche Kenntniß zu verschaffen. Es ist deshalb völlig gerechtfertigt, daß durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde der letzteren die Pflicht zur Unterstützung erwächst. Diese Verpflichtung zur Unterstützung muß so lange fortdauern, bis der Betreffende durch längeren Aufenthalt in einer andern Gemeinde dort den Unterstützungsanspruch erworben hat. Es kann dann freilich vorkommen, daß Jemand den wirklichen Zusammenhang mit der früheren Gemeinde verloren hat, ehe er in einer andern Gemeinde einen Unterstützungsanspruch gewinnt. Es darf, um derartige Fälle nach Möglichkeit zu beschränken, die Frist für Erwerb des Unterstützungsanspruchs nicht eine zu große sein. Die Fristbestimmung von 2 Jahren ist deshalb den langen Fristen des bayrischen Gesetzes von 5 oder 10 Jahren vorzuziehen. Die Nachtheile, welche aus einer solchen Gesetzgebung entspringen können, sind jedenfalls weit weniger schädlich, als diejenigen, welche das von dem Gesetz vom 6. Juni 1870 angenommene System der Landarmen im Gefolge gehabt hat. — Ist aus den angegebenen Gründen die Gemeinde in erster Linie das zur Armenpflege geeignete Organ, so ist es doch weder erforderlich noch gerecht, ihr die gesammte Armenlast aufzubürden. „Es ist unbillig, daß die gesammte Armenlast dem Orte zur Last falle, wo der Anlaß dazu entsteht" (Fürst Bismarck, Rede vom 5. Februar 1881). Gerechterweise soll der Gemeinde nur soweit die Armenlast übertragen werden, als dies im Interesse der Armenpflege selbst nothwendig erscheint. Dies ist aber nur der Fall mit der sogen. Hausarmenpflege. Soweit dagegen die Armen nicht in eigener Wohnung innerhalb ihrer Familie zu unterstützen sind, soweit sie in eine Anstalt (Krankenhaus, Arbeitshaus u. s. w.) zu verbringen sind, insoweit würden die Armenpflege und die Armenlast gerechterweise der Gemeinde abgenommen und größeren Verbänden übertragen. Dadurch würden namentlich die kleineren Gemeinden von dem drückendsten Theil der Armenlast befreit werden. Da ferner die Armenlast der Gemeinde übertragen ist nur im Interesse der Armenpflege, nicht weil die Gemeinde ein Aequivalent für früher genossene wirthschaftliche Vortheile zu zahlen hätte, so ist es gerecht, daß die Armenlast die einzelnen Gemeinden nicht allzu ungleich beschwere. Wie noch auszuführen sein wird, muß in der Armenpflege die größte Sparsamkeit herrschen. Um diese zu erzielen, ist es nothwendig, daß im Allgemeinen die Gemeinde, die die Armenpflege übt, auch die Kosten derselben aufbringt. Da jedoch, wo die Kosten der Armenpflege im Verhältniß zu dem Vermögen der Gemeinde und ihrer Bewohner zu hoch erscheinen (einen gewissen Prozentsatz der Gesammtausgaben übersteigen), ist eine Ausgleichung nothwendig. Auch hier müssen größere Verbände eintreten, denen zugleich eine Aufsicht über die örtliche Armenverwaltung zu übertragen ist. Eine Reform der deutschen Armengesetzgebung in der eben angedeuteten Richtung würde sich von dem bestehenden Recht nicht allzu weit entfernen, die vorhandene Organisation bestehen lassen und doch die wichtigsten und begründetsten Klagen gegen das Gesetz vom 6. Juni 1870 beseitigen. Es wäre damit zugleich eine Annäherung an die bayrische Gesetzgebung gegeben, die zu einer das ganze Reich umfassenden Rechtseinheit führen könnte.

2. Die Organisation der Armenpflege.

§ 30. Nach dem Reichsgesetz vom 6. Juni 1870 wird die öffentliche Armenpflege durch Ortsarmenverbände, Landarmenverbände und durch die Bundesstaaten ausgeübt. Die Ortsarmenverbände bestehen in der Regel aus einer Gemeinde oder einem selbständigen Guts-

bezirk. Doch können auch mehrere räumlich zusammenhängende Gemeinden einen Ortsarmenverband bilden. Alle Grundstücke müssen den Ortsarmenverbänden eingegliedert sein (§ 2 u. 4). Die Landarmenverbände umfassen in der Regel eine Mehrheit von Ortsarmenverbänden. Ausnahmsweise kann der Bezirk eines Landarmenverbands mit dem eines einzelnen Ortsarmenverbands zusammenfallen. Da, wo der Staat nicht selbst die Aufgaben des Landarmenverbands auf sich nimmt, so daß also die Grenzen des Landarmenverbands und des Staats zusammenfallen, muß das ganze Staatsgebiet in besondere, räumlich abgegrenzte Landarmenverbände getheilt sein (§ 5). Die Mitgliedschaft der Orts- und Landarmenverbände darf nicht an ein bestimmtes Glaubensbekenntniß gebunden sein (§ 6). Das Reichsgesetz hat sich begnügt, diese allgemeinen Normen über die Bildung der Armenverbände aufzustellen, und hat die Organisation der Armenpflege auf den hierdurch gegebenen Grundlagen der Landesgesetzgebung überlassen.

§ 31. Was zunächst die Ortsarmenverbände betrifft, so ist überall da, wo der Ortsarmenverband mit einer Einzelgemeinde zusammenfällt, die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege der Gemeindebehörde übertragen. In einzelnen Staaten sind jedoch für die Armenpflege besondere Gemeindeämter gebildet worden.

In Preußen steht die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege den für die Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten durch die Gemeindegesetze angeordneten Gemeindebehörden zu. Durch Gemeindebeschluß kann aber eine besondere Armendeputation gebildet werden, welche aus Mitgliedern des Gemeindevorstands und der Gemeindevertretung bestehen soll und der andere hierfür geeignete Ortseinwohner beigesellt werden können. Die zur Theilnahme an den Gemeindewahlen berechtigten Gemeindeglieder sind verpflichtet, während einer bestimmten Reihe von Jahren eine unbesoldete Stelle in der Gemeindearmenverwaltung zu übernehmen. Hierdurch ist namentlich auch die Möglichkeit geboten, die Geistlichen der verschiedenen Confessionen, sowie die Verwalter von Stiftungen, die Vorsteher von Korporationen u. s. w. an der öffentlichen Armenpflege zu betheiligen. Den Vorsitz in der Armendeputation führt der Bürgermeister oder ein dazu von ihm abgeordnetes Mitglied. Die Armendeputation ist dem Gemeindevorstand untergeordnet (Ges. v. 8. März 1871 § 2, 3). In Sachsen wurden die schon seit 1834 bestehenden, in der Regel mit den Gemeindebezirken zusammenfallenden Heimathsbezirke für Ortsarmenverbände erklärt. Die Leitung der Armenpflege steht dem Stadtrath, bez. dem Gemeindevorstand auf dem Lande zu. Die Ausübung der Armenpflege soll stattfinden durch den Armenverein, welcher aus dem Stadt- oder Gemeinderath unter Hinzuziehung der geeigneten Persönlichkeiten aus der Einwohnerschaft (Geistliche, Vorsteher von milden Stiftungen, von Armen- und Krankenanstalten, Rittergutsbesitzer, Schullehrer, Aerzte u. s. w.) besteht (Verordnung v. 6. Juni 1871, Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 71 u. ff.). In Baden wird die Armenpflege in dem Ortsarmenverband ausgeübt durch den Armenrath, der besteht aus den Mitgliedern des Gemeinde(Stadt)raths, einem Ortsgeistlichen jeder Confession, dem Armenarzt, dem Polizeibeamten, wo die Ortspolizei einem Staatsbeamten übertragen ist, und aus 1—3 Abgeordneten derjenigen Ortseinwohner, welche nicht Gemeindebürger sind. Der Armenrath kann für einzelne Zweige oder Anstalten der Armenpflege aus seiner Mitte oder aus der Zahl der selbständigen Einwohner besondere Commissionen bilden (Ges. v. 5. Mai 1870 § 26 u. f., Ges. v. 14 März 1872 § 1). In Württemberg hat der Gemeinderath die Armenpflege zu leiten und zu verwalten. Bei den hierauf bezüglichen Verhandlungen und Beschlußfassungen des Gemeinderaths sind aber die ersten Ortsgeistlichen der verschiedenen in der Gemeinde vertretenen religiösen Bekenntnisse stimmberechtigte Mitglieder des Collegiums. Die Leitung der Sitzungen steht dem Ortsvorsteher und dem ersten Ortsgeistlichen gemeinschaftlich zu. Im Uebrigen liegt die Führung der Geschäfte dem Ortsvorsteher ob (Ges. v. 17. April 1873 Art. 9).

Da, wo Gutsbezirke zu selbständigen Ortsarmenverbänden constituirt sind, wie dies in Preußen, Mecklenburg, Braunschweig und den thüringischen Staaten der Fall ist, hat der Gutsbesitzer die Rechte und Pflichten der Gemeindebehörden in Bezug auf die Armenpflege auszuüben, wie er auch die Kosten derselben gleich den Gemeinden zu tragen hat (Preußen: Ges. v. 8. März 1871 § 7 u. ff.).

Die Gesammtarmenverbände können aus mehreren Gemeinden oder aus Gemeinden und Gutsbezirken zusammengesetzt sein. Es wird für sie eine besondere, aus Abgeordneten der Gemeinden und Gutsbezirke bestehende Vertretung gebildet. Ueber Verfassung wie über die Verwaltung der Armenpflege in den Gesammtarmenverbänden enthalten die Landesgesetze die näheren Bestimmungen (Preußen: Ges. v. 8. März 1871 § 9 u. ff., Sachsen:

Ges. v. 26. Novbr. 1834 § 3 und Armenordnung von 1840 § 73, Württemberg: Ges. v. 17. April 1873 Art. 8, 9 u. s. w.).

Indem die Landesgesetze die Ortsarmenpflege den Gemeindebehörden und den ihnen gleichgestellten Organen übertragen, ist damit die Organisation der Ortsarmenpflege keineswegs vollendet. Wie schon oben angedeutet worden, muß die Verwaltung der Armenpflege verschieden gestaltet sein, je nachdem die Unterstützungsbedürftigen in eine Anstalt aufgenommen (geschlossene Armenpflege) oder durch Darreichung von Unterstützungsmitteln im Hause und in ihrer Familie unterstützt werden (offene oder Hausarmenpflege). Für die Verwaltung der Anstalten (Kranken-, Waisen-, Siechen-, Arbeits-, Bewahranstalten u. s. w.) müssen die erforderlichen Regulative erlassen und ein besoldetes Verwaltungspersonal angestellt werden. Von der Armenbehörde der Gemeinde muß über die gesammte Verwaltung eine strenge Aufsicht geführt werden, damit den Anforderungen der Sparsamkeit, aber auch denen der Humanität, der Gesundheitspflege u. s. w. Genüge geleistet werde. Doch ist es nicht nothwendig, hier auf das Detail der Anstaltsverwaltung einzugehen.

§ 32. Die offene Armenpflege bedarf, wenn sie ihre Aufgaben erfüllen und nicht die Armuth vermehren soll, einer eigenthümlichen Organisation und der Beihilfe zahlreicher Kräfte, die sich unentgeltlich dem Dienste der Gemeinde und der Armen widmen. Es darf heute als ein allgemein anerkannter Grundsatz gelten, daß die offene Armenpflege nur auf dem Wege der individualisirenden Methode segensreich zu wirken vermag. Jeder einzelne Fall muß eigenthümlich behandelt werden. Nur dann, wenn dies geschieht, ist es möglich, die nutzlose und schädliche, die Verarmung befördernde Verschwendung öffentlicher Gelder aus der Armenpflege zu beseitigen. Noch wichtiger aber ist es, daß nur auf diesem Wege durch persönlichen Einfluß gebildeter und hingebender Personen eine Hebung der Armenbevölkerung sich erzielen läßt. Die öffentliche Armenpflege hat nicht damit ihre Aufgabe erfüllt, daß sie dem Verarmten durch Almosen das Leben fristet, sie muß bestrebt sein, den Verarmten sittlich und wirthschaftlich so weit zu stärken, daß er sich der Armuth zu entreißen vermag. Ueberall da, wo eine größere Armenbevölkerung existirt, insbesondere in Städten und Industriebezirken, ist dies aber nur möglich, wenn die Armenbehörde eine große Zahl von Bürgern in ihren Dienst nimmt, die sich eine Ehrenpflicht daraus machen, in Unterordnung unter die Armenbehörde und in gemeinsamer Arbeit die Armuth zu bekämpfen und den leidenden Mitmenschen hilfreich beizustehen. Bei der großen Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse kann die Gesetzgebung den Gemeinden über eine solche Organisation keine Vorschriften ertheilen; die Gemeinden müssen die für ihre Bedürfnisse geeigneten Einrichtungen selbst schaffen. Die Gesetzgebung kann nur die Einzelnen verpflichten, unbesoldete Aemter in der Armenverwaltung zu übernehmen, und die ungerechtfertigte Ablehnung solcher Aemter mit Strafe bedrohen (Preußen: Ges. v. 1871 § 4, Baden: Ges. v. 1870 § 27, Württemberg: Ges. v. 1873 Art. 10 u. s. w.). In der That ist denn auch in vielen deutschen Städten mit mehr oder weniger Erfolg eine solche Organisation der offenen Armenpflege durchgeführt worden. Unter ihnen ist es namentlich die Stadt Elberfeld, deren Armenpflege durch die strenge Durchführung der Organisation und durch die aufopfernde Hingabe der in ihr thätigen Bürger große und nachhaltige Erfolge erzielt und vielfach in andern Städten Nachahmung gefunden hat[44]).

§ 33. Nach der in Elberfeld im Jahre 1852 eingeführten Organisation der Armenpflege ist die Centralbehörde der gesammten Ortsarmenverwaltung die Armendeputation (städtische Armenverwaltung), die aus dem Oberbürgermeister, vier Stadtverordneten und vier von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre gewählten Bürgern besteht. Die Stadt ist in 18 Bezirke

[44]) Vgl. Lammers bei Emminghaus, Armenwesen, S. 89 u. ff. und Seyffardt, Reform des Armenwesens (1874). Die Armenordnung Elberfelds (v. 9. Juli 1861) ist abgedruckt bei Stolp, Ortsgesetze IV, 179 u. ff.

eingetheilt, an deren Spitze je ein auf drei Jahre von der Stadtverordnetenversammlung gewählter Bezirksvorsteher steht. Jeder Bezirk zerfällt wiederum in 14 Quartiere, so daß es deren also 252 in der Stadt giebt. In jedem Quartier wird von der Stadtverordnetenversammlung auf drei Jahre ein Armenpfleger bestellt. Die Quartiere sind so eingetheilt, daß der einzelne Armenpfleger in der Regel nicht mehr als 4 Familien seine Thätigkeit zu widmen hat. Nur in Ausnahmefällen, bei außergewöhnlichem, allgemeinem Nothstand, bei Fällen von nur vorübergehender Natur u. s. w. ist ein Abweichen von dieser Regel zulässig. Es ist dadurch Jedem, auch dem stark beschäftigten Geschäftsmann ermöglicht, neben seinen Berufs- und Familienpflichten den Aufgaben des ihm übertragenen Ehrenamtes nachzukommen. Bei dem Armenpfleger des Quartiers muß ein jedes Gesuch um Armenunterstützung aus städtischen Mitteln angebracht werden. „Der Armenpfleger hat sich dann sofort durch eine sorgfältige persönliche Untersuchung Kenntniß von den Verhältnissen des Bittstellers zu verschaffen. Gewinnt er dabei die Ueberzeugung, daß der Fall eines gesetzlichen Anspruchs auf Armenhilfe vorliegt, findet er ferner die Noth so dringend, daß die Hilfe unverzüglich gewährt werden müsse, so steht es ihm zu, dieselbe sofort und ohne weitere Rückfrage eintreten zu lassen. Diese Unterstützungen dürfen in einem solchen Falle jedoch nur ausnahmsweise und in ganz geringen Beträgen gewährt werden" (Armenordnung v. 9. Juli 1852, rev. am 4. Juli 1861 § 10). In allen andern Fällen hat der Armenpfleger das Gesuch in der nächsten Bezirksversammlung vorzutragen. Dieselbe tritt jede 14 Tage zusammen und besteht aus den 14 Armenpflegern unter Vorsitz des Bezirksvorstehers. Sie hat über die von den Armenpflegern gestellten Anträge auf Unterstützung zu beschließen. Die Bewilligung erfolgt stets nur auf zwei Wochen. Soll die Unterstützung weiter gewährt werden, so hat der Armenpfleger in der nächsten Sitzung einen neuen Antrag zu stellen. Die Grundsätze, nach welchen bei Ertheilung von Unterstützung zu verfahren ist, sowie der Umfang, in welchem überhaupt Unterstützung zu gewähren ist, werden von der städtischen Armenverwaltung aufgestellt. Die letztere hält alle 14 Tage ebenfalls ihre Sitzungen. In denselben erscheinen die 18 Bezirksvorsteher, um aus ihrem Bezirk Bericht zu erstatten, Aufschlüsse zu geben, von ihnen beanstandete Beschlüsse der Bezirksversammlung zur Entscheidung vorzulegen, Geld und Naturalien je nach dem anerkannten Bedarf ihres Bezirks in Empfang zu nehmen. „So hat die oberste Armenverwaltung Gelegenheit, die Thätigkeit der einzelnen Armenpfleger durch das vermittelnde Organ des Bezirksvorstehers zu zügeln oder zu spornen. Der Bezirksvorsteher trägt ihr zweimal in jedem Monat die thatsächliche Lage vor; und ebenso oft wird er durch sie nicht allein mit Geld und andern Unterstützungsmitteln, sondern auch mit dem Geist ausgestattet, der die Behandlung der Noth regeln soll." Die Unterstützung kann geschehen entweder durch Aufnahme in eine der Armenanstalten der Stadt oder in der Wohnung. Im letzeren Falle besteht sie entweder in Lebensmitteln, Bekleidungs- und Bettwerksgegenständen, unentbehrlichstem Hausgeräth, unentgeltlichem Schulunterricht, ärztlicher Hilfe, Arzneien, kostenfreiem Begräbniß — oder in Geld. Die Bezirksversammlung hat die Art der Unterstützung zu bestimmen. Für Geldunterstützung sind von der städtischen Armenverwaltung Maximalbestimmungen aufgestellt, die nur mit ihrer Genehmigung überschritten werden dürfen. Was die Erfolge der Elberfelder Armenpflege betrifft, so mögen folgende Angaben hier genügen. Im Jahre 1852 zählte Elberfeld 50 000 Einwohner, 1880 dagegen 93 500. Trotzdem ist es nicht nöthig gewesen, die Zahl der Armenpfleger zu vermehren, da die Zahl der Unterstützungsbedürftigen von 2948 im Jahre 1853 auf 1287 im Jahre 1876 herabgesunken war, oder von 57 auf 15—16 auf je tausend Einwohner. Die durchschnittlichen Jahreskosten der Armenpflege auf den Kopf der städtischen Bevölkerung betrugen in den Jahren 1846—1852 2,80 ℳ, in den Jahren 1853—1876 nur 1,53 ℳ[45]). Diese Erfolge haben eine Reihe von andern Städten veranlaßt, die bewährten Einrichtungen Elberfelds einzuführen, so Crefeld, Barmen, Darmstadt, Göttingen, Halberstadt, Bremen u. s. w.

Die Durchführung dieses Systems bietet auch weiterhin den Vortheil dar, die öffentliche Armenpflege in die engste Beziehung zu der Verwaltung der privaten Wohlthätigkeitsanstalten und Vereine zu setzen. Die Leiter und Verwalter derselben werden der öffentlichen Armenpflege eingegliedert, und dadurch jener Anarchie der Wohlthätigkeit vorgebeugt, welche der fruchtbarste Boden für Bettelei und Verarmung ist. Auch da, wo eine solche Eingliederung sich nicht völlig herstellen läßt, muß es jedenfalls Aufgabe der Armenverwaltung sein, „durch Zusammenwirken mit den Organen der Stiftungsverwaltung und der freiwilligen Armenpflege eine möglichst einheitliche Leitung des gesammten örtlichen Armenwesens und die thunlichste Verminderung des öffentlichen Armenaufwands herbeizuführen" (Baden: Ges. v. 1870 § 28).

§ 34. Die Landarmenverbände sind in den einzelnen Staaten in verschiedener

[45]) Lammers a. a. O., S. 92 und Preuß. Jahrb., Bd. 43, S. 525. Seit 1876 ist allerdings wieder eine Steigerung der Armenlast eingetreten. Die Ausgaben beliefen sich 1876 auf 241 726 ℳ; 1879 auf 291 815 ℳ; Adickes a. a. O. Die Bevölkerung ist von 80 585 Einw. im Jahre 1875 auf 93 503 im Jahre 1880 gestiegen.

Weise organisirt. Im Königreich Sachsen, in Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Braunschweig, Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Anhalt, den beiden Schwarzburg, Lippe und Reuß wie in den Hansastädten bildet der Staat selbst den Landarmenverband und hat die demselben obliegenden Pflichten übernommen. In Preußen sind nach der Provinzialordnung vom 29. Juni 1875 § 128 die Provinzen als Selbstverwaltungskorporationen die Landarmenverbände. Nur die Provinz Hessen-Nassau zerfällt in die Landarmenverbände Kassel und Wiesbaden. Die Städte Berlin, Breslau, Königsberg und Frankfurt a. M. bilden für den Umfang der Stadt besondere Armenverbände. In Baden sind die Kreise, in Württemberg die Oberamtsbezirke (Amtskörperschaften), in Hessen die Kreise, in Oldenburg die Amtsverbände zu Landarmenverbänden erklärt worden.

Die Reichsgesetzgebung hat den Landarmenverbänden die Unterstützung derjenigen Hilfsbedürftigen übertragen, die keinen Unterstützungswohnsitz besitzen, aber sie hat den Landesgesetzgebungen überlassen, ihnen noch weitergehende Pflichten aufzuerlegen, um den Ortsarmenverbänden die Armenlast zu erleichtern, wie ihnen andererseits auch das Recht ertheilt werden kann, die ihrer Pflege anheimfallenden Personen gegen Entschädigung in die Pflege der Ortsarmenverbände zu geben und sich überhaupt der letzteren als ihrer Organe behufs der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger zu bedienen (§ 8). — In den einzelnen Staaten sind den Landarmenverbänden folgende Nebenpflichten zugewiesen worden:

a. In den meisten Städten sind sie verpflichtet, den Ortsarmenverbänden ihres Bezirks, welche den ihnen obliegenden Verpflichtungen zu genügen unvermögend sind (Preußen: Ges. v. 1871 § 36, Hessen: Art. 7, Braunschweig: § 9), oder welche durch die Verpflegung ihrer Armen überlastet sind (Württemberg: Art. 25, Oldenburg: Gemeindeordnung v. 15. April 1873 Art. 85), eine Beihilfe zu gewähren.

b. Nach § 33 des Reichsgesetzes sind diejenigen hilfsbedürftigen Deutschen, die aus dem Ausland übernommen werden müssen, ohne einen Unterstützungswohnsitz zu besitzen, von demjenigen Bundesstaat zu unterhalten, in dessen Gebiet sie ihren letzten Unterstützungswohnsitz gehabt haben. Diese Verpflichtung kann auf die Landarmenverbände übertragen werden und dies ist geschehen in Preußen, Hessen, Württemberg, Baden, Sachsen-Weimar, Mecklenburg u. s. w.

c. Auch die den Bundesstaaten obliegende Verpflichtung zur Unterstützung von Ausländern kann den Landarmenverbänden überwiesen werden. (Siehe oben S. 592.)

d. In Preußen und Württemberg sind die Landarmenverbände verpflichtet, die in ihrem Bezirk festgenommenen, wegen Landstreicherei, Bettelei u. s. w. verurtheilten und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesenen Personen (Strafgesetzb. § 361, Nr. 3 bis 8, § 362) auf einen dahingehenden Beschluß dieser Behörde in ein Arbeitshaus unterzubringen. Die Kosten der Verpflegung in der Anstalt sind von dem Landarmenverband zu tragen (Preußen: Ges. v. 1871 § 38, Württemberg: Ges. v. 1873 Art. 28).

e. In den meisten Staaten ist endlich den Landarmenverbänden die Befugniß zugestanden, einzelne Zweige der Armenpflege, so namentlich die Fürsorge für Geisteskranke, Idioten, Taubstumme, Sieche, Blinde u. s. w. zu übernehmen (Preußen: Ges. v. 1871 § 31, Württemberg: Art. 21, Hessen: Art. 5, Baden: Ges. v. 1870 § 29 u. s. w.). Haben die Landarmenverbände zu dem angegebenen Zwecke Anstalten errichtet, so sind sie verpflichtet, soweit es der Raum gestattet, gegen Entschädigung die der Armenpflege der Ortsarmenverbände gesetzlich anheimfallenden Personen auf Antrag dieser Verbände aufzunehmen (Preußen: § 34, Württemberg: Art. 22).

§ 35. Endlich sind nach dem Reichsgesetz die einzelnen **Bundesstaaten** zur öffentlichen Armenpflege nicht nur insoweit verpflichtet, als sie die Armenpflegekosten für die Ausländer und für die aus dem Ausland übernommenen Deutschen, die keinen Unterstützungswohnsitz haben, zu tragen haben, sofern sie nicht den Landarmenverbänden diese Pflicht überweisen, sondern sie haben auch nach § 59 des Gesetzes subsidiär für die Armenverbände einzutreten, wenn dieselben zur Zahlung der ihnen endgiltig auferlegten Kosten ganz oder theilweise außer Stande sind. Sie haben dann, entweder mittelbar oder unmittelbar, für die Erstattung Sorge zu tragen. — Nach Maßgabe der Verwaltungsorganisation und der Gesetze haben in den einzelnen Staaten die mit der staatlichen Aufsicht über die Armenverbände betrauten Staatsbehörden die Ausführung der Gesetze durch die Armenverbände zu überwachen und für die Erfüllung der ihnen obliegenden Pflichten Sorge zu tragen. Das **Reich** hat, soweit sein Recht der Gesetzgebung über das Armenwesen verfassungsmäßig begründet ist, auch das Recht der Beaufsichtigung. Dasselbe wird geübt: 1) durch den **Bundesrath**,

welcher nach Art. 7 der Verfassung über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, sowie über die Mängel zu beschließen hat, welche bei der Ausführung der Reichsgesetze oder der vorstehend erwähnten Vorschriften oder Einrichtungen hervortreten; 2) durch den Kaiser und die von ihm bestellten Reichsämter. Dem Kaiser steht die Ueberwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu (Art. 1).

§ 36. Von der auf Grund des Reichsgesetzes ausgebildeten Organisation der Armenpflege weicht die Organisation der bayrischen Armenpflege in einzelnen Punkten wesentlich ab. Nach dem Gesetz vom 29. April 1869 über die öffentliche Armen- und Krankenpflege sind Organe der öffentlichen Armenpflege die politischen Gemeinden, die Districte und die Kreise. Für die örtliche Armenpflege ist in jeder Gemeinde eine besondere Behörde, der Armenpflegschaftsrath, gebildet. Derselbe besteht aus dem Bürgermeister, den von dem Magistrat und dem Collegium der Gemeindebevollmächtigten gewählten Mitgliedern (in Landgemeinden dem Beigeordneten und den von der Gemeindeverwaltung gewählten Mitgliedern), aus den sämmtlichen Pfarrvorständen der Gemeinde und dem Vorstand der israelitischen Cultusgemeinde, aus dem Bezirksarzt, wenn ein solcher in der Gemeinde seinen Amtssitz hat, und endlich aus einer Anzahl von Ortseinwohnern, welche in den Städten von dem Magistrat und den Gemeindebevollmächtigten in gemeinschaftlicher Sitzung, in den Landgemeinden von dem Gemeindeausschuß gewählt werden. Der Armenpflegschaftsrath ist berechtigt, für bestimmte Bezirke der Gemeinde Armenpfleger aus den Ortseinwohnern zu bestellen, welche unter seiner Leitung bei der Armenpflege mitwirken (Art. 22, 23). Der Armenpflegschaftsrath hat die Gemeinde in allen Angelegenheiten der örtlichen Armenpflege zu vertreten und alle in derselben liegenden Aufgaben zu erfüllen. Er hat die Armenkasse zu verwalten, und bei den Gemeindebehörden die erforderlichen Anträge zu stellen auf Gewährung der für die Armenkasse nothwendigen Zuschüsse aus Gemeindemitteln.

Der Districtsgemeinde (Bezirkskorporation) sind folgende Verpflichtungen gesetzlich auferlegt: 1) sie hat die mit Armenlasten überbürdeten Gemeinden des Districts zu unterstützen; 2) sie hat die bestehenden Districts-, Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten zu unterhalten. Sie kann ferner neue Armen- und Krankenanstalten jeder Art errichten. Die Besorgung der Districtsarmenpflege gehört zum Wirkungskreis des Districtsraths und Districtsrathsausschusses. An den Sitzungen dieser Organe nehmen jedoch die Bezirksärzte, sowie zwei von dem Ausschuß gewählte Pfarrer des Districts mit Stimmberechtigung Theil (Art. 38, 39, 40).

Den Kreisen liegt die gesetzliche Verpflichtung ob, die mit Armenkosten überbürdeten Districtsgemeinden zu unterstützen und die Wohlthätigkeits- und Krankenanstalten des Kreises zu unterhalten. Auch kann der Kreis neue Anstalten dieser Art gründen. Der Landrath (die Kreisvertretung) hat in jeder Jahresversammlung darüber zu beschließen, ob und in welchem Umfang einzelne Districte mit Armenlasten überbürdet sind und somit einer Kreisunterstützung bedürfen. Er hat ferner für die Beschaffung der zur Kreisarmenpflege erforderlichen Mittel Sorge zu tragen (Art. 41). — Der Staat ist verpflichtet, den Gemeinden die Kosten zu erstatten für die Unterstützung derjenigen Personen, welche keine Heimathsberechtigung oder nur eine vorläufige Heimath besitzen (Art. 15, Heimathsgesetz Art. 18).

3. Streitsachen der Armenverbände.

§ 37. Sowohl nach dem Reichsgesetz wie nach der bayrischen Gesetzgebung können zwischen den zur Armenpflege verpflichteten Verbänden Rechtsstreitigkeiten bezüglich der öffentlichen Unterstützung Hilfsbedürftiger entstehen. Die endgiltige Unterstützungspflicht kann streitig sein, oder es kann sich handeln um den Anspruch des einen Armenverbands gegen einen andern auf Uebernahme der vorläufigen Unterstützung, auf Rückerstattung ungerechtfertigt bezahlter Kosten u. s. w. Für das Gebiet des Reichsgesetzes regelt das Gesetz das Verfahren in Armenstreitsachen, wenn die Armenverbände verschiedenen Staaten angehören. Danach hat in solchen Streitigkeiten in erster Instanz diejenige Spruchbehörde zu entscheiden, welche dem in Anspruch genommenen Armenverbande vorgesetzt ist. Gegen die Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Instanz findet die Berufung an das Bundesamt für Heimathswesen[46]) statt, gegen dessen Urtheil ein weiteres Rechtsmittel nicht zulässig ist (§ 38—41). Die Mitglieder dieses Reichsverwaltungsgerichts werden von dem Kaiser auf Vorschlag des Bundesraths auf Lebenszeit ernannt. Der Vorsitzende und mindestens die Hälfte der Mit-

---

[46]) Vgl. außer den oben angeführten Schriften über das Reichsarmenrecht v. Sarwey a. a. O., S. 578 u. f.; Wohlers, Entscheidungen des B.A. für Heimathswesen, Heft 1—11 (1873—1881).

glieder müssen die Qualification zum höheren Richteramte besitzen (§ 42). Bezüglich der Rechtsverhältnisse der Mitglieder finden die Bestimmungen der §§ 23—26 des Gesetzes, betreffend die Errichtung eines obersten Gerichtshofs für Handelssachen, vom 12. Juni 1869 Anwendung (§ 43), obgleich dieselben für das Reichsgericht durch das Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877 außer Wirksamkeit gesetzt sind. Das Verfahren einschließlich der Zwangsvollstreckung wird von dem Gesetz §§ 44—59 im Einzelnen normirt. In Betreff der Streitigkeiten der Armenverbände, welche einem und demselben Bundesstaat angehören, hat das Reichsgesetz die Ordnung des Verfahrens der Landesgesetzgebung überlassen. Jedoch kann die Landesgesetzgebung bestimmen, daß auch für das Verfahren in Streitsachen von Armenverbänden eines Bundesstaats die reichsrechtlichen Vorschriften in Wirksamkeit zu treten haben und das Bundesamt für Heimathswesen als höchste Instanz fungiren solle (§ 52). Von dieser Ermächtigung haben Gebrauch gemacht Preußen, Hessen, Sachsen-Weimar, Sachsen-Altenburg, Coburg-Gotha, die beiden Schwarzburg, Waldeck und Lübeck. In Preußen, Württemberg, Baden und Hessen ist die Entscheidung der Streitsachen der Armenverbände, soweit nicht das Bundesamt für Heimathswesen zuständig ist, an die Verwaltungsgerichte verwiesen. In Bayern sind Streitigkeiten zwischen Gemeinden, dem Fiscus und andern öffentlichen Kassen über die Verbindlichkeit zur Unterstützung von Hilfsbedürftigen, zum Ersatz geleisteter Unterstützung u. s. w. in erster Instanz von den Kreisregierungen, in letzter Instanz von dem Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden (Ges. v. 8. Aug. 1878 Art. 10, Ziff. 5).

4. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege und deren Bestreitung.

§ 38. Nach dem Reichsgesetz sind zur öffentlichen Armenpflege verpflichtet die Orts- und Landarmenverbände, subsidiär die Bundesstaaten. In welcher Weise aber die Armenverbände die Mittel, die zur Unterstützung der Armen erforderlich sind, aufzubringen haben, wird nicht durch Reichsgesetz, sondern durch die Landesgesetze bestimmt. Ueberall sind zunächst zur Bestreitung der Kosten der öffentlichen Armenpflege die Einnahmen der öffentlichen Wohlthätigkeitsanstalten und Stiftungen zu verwenden, sofern dieselben nicht stiftungsgemäß für einzelne bestimmte Zwecke oder Personenklassen bestimmt sind. Was die Ortsarmenverbände betrifft, so haben die Landesgesetzgebungen theils die Bildung besonderer Armenkassen vorgeschrieben, theils ist der Aufwand für die öffentliche Armenpflege unmittelbar aus der allgemeinen Gemeindekasse zu bestreiten.

1) Besondere Armenkassen bestehen in Württemberg, Sachsen, Braunschweig, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und in Waldeck. Indessen zerfallen diese Länder wiederum in zwei Klassen, je nachdem die politische Gemeinde subsidiär zur Bestreitung der Kosten der Armenpflege verpflichtet ist, oder die Armenkasse selbst durch Erhebung von Armenabgaben ihre Ausgaben vollständig zu decken hat. a. In Württemberg (Ges. v. 1873 Art. 30), Braunschweig (Landgemeindeordnung § 107, St.O. § 162), in den Domanialgemeinden von Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz (Gem.O von 1869 § 1, Armenordnung vom 2. Aug. 1864 § 6) und in Waldeck (Arm.O. vom 11. Mai 1863 § 8) hat die politische Gemeinde der Armenkasse die zur Bestreitung der öffentlichen Armenpflege nothwendigen Mittel zu überweisen, soweit hierzu die eigenen Einnahmen der Armenkasse aus Armenfonds, freiwilligen Beiträgen u. s. w. nicht ausreichen. Die Aufbringung der von den Gemeinden zu bestreitenden Kosten erfolgt nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze über Gemeindesteuern. Diesen Staaten reiht sich Bayern an. Hier kann die Gemeinde einen Theil des Gemeindevermögens für Armenzwecke ausscheiden und der Armenkasse überweisen, ohne jedoch dadurch von der Verpflichtung, subsidiär für die Armenkasse einzutreten, befreit zu werden (Armenges. Art. 19).

b. In Sachsen, Oldenburg, den ritterschaftlichen Gemeinden der beiden Mecklenburg

werden die Kosten der öffentlichen Armenpflege, soweit nicht die regelmäßigen Einnahmen der Armenkassen ausreichen, durch besondere Armenabgaben gedeckt.

In Sachsen besteht in jedem Heimathsbezirk eine Armenkasse, die theils sogen. freiwillige Beiträge selbst erheben, theils die Ausschreibung besonderer Armenanlagen bei den Gemeindebehörden beantragen kann. Zu den sogen. freiwilligen Beiträgen sind alle selbständige Einwohner des Heimathsbezirks, sowie die auswärtigen Besitzer der innerhalb desselben gelegenen Grundstücke verpflichtet. Der Einzelne kann seinen Beitrag selbst bestimmen. Wenn er jedoch sich nur zu einer in Vergleich zu seinen Mitteln und zu den Bedürfnissen der Armenkasse auffallend geringen Gabe verstehen will oder jeden Beitrag überhaupt verweigert, so kann der von ihm zu entrichtende Beitrag von Obrigkeits wegen festgesetzt werden (Armenordnung von 1840 § 16). Die besonderen, sogen. außerordentlichen Armenanlagen werden von den Gemeindebehörden aufgelegt und zwar können zu dieser Steuer alle Personen herangezogen werden, welche sich im Heimathsbezirk aufhalten und directe Staatssteuern zahlen (Gesetz v. 5. Mai 1868 § 4). Doch kann der Steuerpflichtige seine Beiträge, die er der Armenkasse freiwillig zugesichert hat, von dem ihn betreffenden Betrag der Armenanlage sich abschreiben lassen (§ 11). In Oldenburg werden die besonderen Armenbeiträge von der Gemeindebehörde nach Maßgabe des Ges. v. 6. April 1864 über die Einführung einer Einkommensteuer auf alle Bewohner des Gemeindebezirks aufgelegt (Gemeindeordnung Art. 88, § 1). In den ritterschaftlichen Gemeinden Mecklenburgs bestehen Gutsarmenkassen, zu denen die Gutsherren und die Dorfeingesessenen Beiträge zu leisten verpflichtet sind.

2) In Preußen, Baden, Hessen, Sachsen-Weimar, den thüringischen Kleinstaaten, in Anhalt und Lippe besteht keine besondere Armenkasse, sondern alle Ausgaben der öffentlichen Armenpflege sind, soweit nicht besondere Stiftungen bestehen, aus der Gemeindekasse zu leisten. Der für die örtliche Armenpflege erforderliche Aufwand wird in den Voranschlag der Gemeindeausgaben aufgenommen und gleich den übrigen Gemeindeausgaben bestritten.

In den meisten Staaten sind der Armenkasse oder der Gemeindekasse zu Armenzwecken die Erträgnisse einzelner Gebühren und Gefälle zugewiesen (so insbesondere Geldstrafen, welche wegen Verletzung polizeilicher Strafbestimmungen zu zahlen sind), wie auch den Gemeinden meist die Befugniß zusteht, zum Vortheil der Armenpflege von öffentlichen Lustbarkeiten Abgaben zu erheben (Preußen: Ges. von 1871 § 74, Bayern: Armengesetz Art. 18, Württemberg: Ges. von 1873 Art. 30, Sachsen: Armenordnung von 1840 § 13 u. s. w.).

Es wird demnach in allen deutschen Staaten als allgemeines Prinzip der Satz anerkannt, daß der örtliche Verband verpflichtet ist, die Mittel für die öffentliche Armenpflege auf dem Wege der allgemeinen Besteuerung der Eingesessenen, soweit die andern Quellen der Armenpflege nicht ausreichen, zu beschaffen. Der Verarmte und der öffentlichen Unterstützung Bedürftige ist auf Kosten der Gesammtheit zu erhalten und zu verpflegen, ohne daß für diejenigen, die im Stande sind, ihren Lebensunterhalt sich zu verschaffen, eine rechtliche Verpflichtung bestände, für die Zeit der Noth und der Krankheit Vorsorge zu treffen[47]).

§ 39. Von diesem allgemeinen Prinzip besteht jedoch eine wichtige Ausnahme in Bezug auf gewerbliche Hilfsarbeiter und in einigen Staaten auch in Bezug auf Dienstboten. Die deutsche Gewerbeordnung (Titel VIII, Ges. vom 8. April 1876) hat nach dem Vorbild der preußischen Gewerbegesetzgebung (Gewerbeordnung von 1845 § 169, Verordnung vom 9. Febr. 1849, Ges. vom 3. April 1854) bestimmt, daß durch Ortsstatut

---

[47]) Dagegen ist die von der Armenpflege gewährte Unterstützung nur als eine zum Nutzen der Hilfsbedürftigen gemachte Verwendung zu betrachten, deren Erstattung von dem Unterstützten, wenn derselbe wieder Vermögen erwirbt, oder aus seinem Nachlaß gefordert werden kann. Preußen: Gesetz v. 1871 § 68 (vgl. auch A. L.R. II, 19, § 67). Der Anspruch auf Erstattung ist auf dem Rechtsweg geltend zu machen. Doch ist die Geltendmachung durch Landesgesetz mehrfach beschränkt worden. In Württemberg (Gesetz v. 1873 Art. 3), Baden (Gesetz v. 1870 § 5) und Oldenburg (G.O. Art. 73) kann Erstattung nur gefordert werden für die nach vollendetem 18. Jahre (in beiden Mecklenburg [Gesetz v. 20. Febr. 1871 § 5] nach vollendetem 14. Jahre) gewährte Unterstützung; in Bayern nur dann, wenn der Unterstützte binnen 5 Jahren nach Empfang der Unterstützung ein genügendes Vermögen erworben hat (Gesetz v. 1869 Art. 5), in Sachsen nur dann, wenn er nicht bloß durch eigene Thätigkeit und Anstrengung, sondern durch äußere zufällige Glücksumstände zu Vermögen gelangt ist (Armenordnung v. 1840 § 66).

Gesellen, Gehilfen und Fabrikarbeitern, welche das 16. Lebensjahr zurückgelegt haben, die Betheiligung an einer auf Anordnung der Gemeindebehörde gebildeten Hilfskasse, welche die gegenseitige Unterstützung ihrer Mitglieder für den Fall der Krankheit bezweckt, zur Pflicht gemacht werden kann. Die von der Gemeinde errichteten Hilfskassen müssen nach Maßgabe des Ges. vom 7. April 1876 über die eingeschriebenen Hilfskassen organisirt sein und verwaltet werden. Doch sind von der Pflicht, einer solchen Hilfskasse beizutreten oder fernerhin anzugehören, diejenigen befreit, welche die Betheiligung an einer andern eingeschriebenen Hilfskasse nachweisen (§ 141 a). Durch Ortsstatut kann bestimmt werden, daß Fabrikinhaber zu den Beiträgen, welche ihre Arbeiter an eine auf Anordnung der Gemeindebehörde gebildete Hilfskasse zu entrichten haben, Zuschüsse bis auf die Höhe der Hälfte dieser Beiträge leisten (§ 141 c, Ziff. 2). Sonach kann sich der Ortsarmenverband von der ihm auferlegten Verpflichtung zur öffentlichen Unterstützung der in Krankheit und Armuth gerathenen gewerblichen Arbeiter zum Theil wenigstens dadurch befreien, daß er die Arbeiter und, wenn er will, auch die Fabrikinhaber zu regelmäßigen Beiträgen zu Krankenkassen nöthigt. Die Gemeinden können für die innerhalb ihres Gebiets beschäftigten Arbeiter einen Versicherungszwang statuiren, wenn sie dem Einzelnen auch die Freiheit lassen müssen, diejenige Kasse zu wählen, welcher er beitreten will. Nur muß die Kasse den Anforderungen des Gesetzes vom 7. April 1876 entsprechen, eine eingeschriebene Hilfskasse sein.

Es giebt gegenwärtig vier Arten solcher Hilfskassen: 1) Die von den Gemeindebehörden errichteten Kassen. 2) Fabrikkrankenkassen, die von Fabrikbesitzern errichtet sind und denen alle in der Fabrik beschäftigten Arbeiter beitreten müssen. 3) Krankenkassen, welche von Vereinen für ihre Mitglieder errichtet werden. 4) Freie Krankenkassen, in welche alle diejenigen aufgenommen werden, die die Beitrittsbedingungen erfüllen, so daß der Beitritt nicht von der Betheiligung an andern Gesellschaften oder Vereinen abhängig gemacht ist. Keine dieser vier Arten von Krankenkassen bietet aber dem Arbeiter die Möglichkeit, sich für den Fall der Krankheit wirksam zu versichern. Bei allen diesen Kassen geht das Recht auf Krankenunterstützung verloren, wenn der Arbeiter während einer bestimmten Zeit die Kassenbeiträge nicht zahlt. Zur Zahlung kann er aber nur gezwungen werden, solange er in Arbeit steht und einen genügenden Arbeitslohn erwirbt. Im Falle der Arbeitslosigkeit müssen die Arbeiter aus der Kasse ausscheiden, weil sie nicht im Stande sind, ihre Beiträge zu entrichten. Bei den Ortskassen geht ferner der Anspruch verloren, sobald der Arbeiter in eine andere Gemeinde übersiedelt; bei den Fabrikkassen, sobald er die Fabrik verläßt, um in einer andern lohnendere Arbeit oder Arbeit unter besseren Bedingungen zu suchen; bei den Vereinskassen, sobald er aus dem Verein ausscheidet. Endlich bieten alle diese Kassen keine Garantie dar, unter allen Verhältnissen, auch in Zeiten schwerer wirthschaftlicher Krisen oder in Zeiten, wo große Anforderungen an sie gestellt werden, ihren Verpflichtungen Genüge leisten zu können. Es geht hieraus hervor, daß diese Kassen nur sehr uneigentlich ihren Zweck als Krankenversicherungsanstalten erfüllen, daß die Beiträge, zu denen die Arbeiter und Fabrikinhaber verpflichtet werden können, vielmehr den Charakter von speziellen Armensteuern tragen, welche ihnen auferlegt werden. Sobald die Krankenkasse nicht ihren Verpflichtungen nachzukommen vermag, muß der Ortsarmenverband, eventuell der Landarmenverband eintreten[48]). In den süddeutschen Staaten können die Gemeinden (in Baden nur mit Genehmigung der Regierung) Dienstboten, Gewerbsgehilfen, Lehrlinge, Fabrik- und andere Handarbeiter verpflichten, zum Zwecke der Krankenunterstützung regelmäßige Beiträge zu entrichten, deren Höhe durch Gesetz festgestellt ist. Die zur Leistung solcher Beiträge verpflichteten Personen erwerben dagegen ein Recht auf Gewährung der erforderlichen Krankenpflege für eine bestimmte Zeit

[48]) Vgl. Brentano, Arbeiterversicherung, S. 130 u. ff.

(in Bayern für 90 Tage, in Baden für 8, in Württemberg für 6 Wochen), auch wenn der Erkrankte nicht verarmt ist. Dauert die Krankenverpflegung länger, so ist der weitere Aufwand entweder aus dem Vermögen des Verpflegten zu ersetzen oder im Falle der Armuth von dem nach dem Gesetz zur Armenunterstützung verpflichteten Armenverband zu tragen (Bayern: Armengesetz Art. 20, Baden: Ges. von 1870 § 34, Württemberg: Gesetz von 1873 Art. 29).

Da, wo die Gemeinde nach Maßgabe der erwähnten Landesgesetze die Gesellen, Gehilfen und Fabrikarbeiter zu solchen regelmäßigen Beiträgen heranziehen, kann durch Ortsstatut die Verpflichtung zur Betheiligung an einer eingeschriebenen Hilfskasse nicht begründet werden (Gewerbeordnung § 141 b).

Die Landarmenverbände (in Bayern die Districte und Kreise) haben die erforderlichen Kosten der ihnen obliegenden Armenpflege durch Umlagen auf die Kreise oder Gemeinden aufzubringen. Da, wo Landarmenverband und Staat zusammenfallen, werden die Kosten aus den allgemeinen Staatsmitteln bestritten [49]).

Welche Summen von den Organen der öffentlichen Armenpflege im Deutschen Reiche jährlich für Armenzwecke verausgabt werden, läßt sich bei der mangelhaften Statistik des Armenwesens auch nicht annähernd angeben. Zwar liegen mannigfache statistische Notizen über einzelne Landestheile und Städte vor, dieselben schließen sich jedoch weder territorial noch ihrem Inhalt nach an einander an. Es muß als ein dringendes Bedürfniß der Wissenschaft und der Gesetzgebungspolitik bezeichnet werden, daß eine das ganze Reich umfassende Statistik des Armenwesens nach einheitlichen Normen und Gesichtspunkten hergestellt werde. Das gegenwärtig vorliegende Material gestattet nicht, zuverlässige Angaben zu machen weder über die Höhe der Armenlast, noch über ihre Vertheilung, noch auch über die Anzahl der von der öffentlichen Armenpflege unterstützten Personen und die verschiedenen Kategorieen derselben [50]).

---

[49]) Preußen: Gesetz v. 1871 § 29. Die Kosten werden auf die Kreise des Landarmenverbands nach dem Maßstab der in ihnen aufkommenden direkten Staatssteuern vertheilt. § 70 enthält hierüber nähere Bestimmungen. Doch kann der Landarmenverband mit staatlicher Genehmigung auch eine andere Aufbringungsweise beschließen (§ 29). Dem badischen Armengesetz eigenthümlich ist die Bestimmung, daß die Staatskasse verpflichtet ist, wenn die Umlage auf die beizuziehenden Steuerkapitalien einen gewissen Prozentsatz (0,4 Pfg. auf 100 ℳ) übersteigt, den Mehrbetrag der Kreiskasse zu ersetzen (§ 33, in der durch Gesetz v. 2. März 1881 Art. 2 geänderten Fassung).

[50]) Zahlreiche statistische Notizen, jedoch von verschiedenem Werth, finden sich in dem Sammelwerk von Emminghaus (1870). In Preußen ist nur im Jahre 1849 eine allgemeine Armenstatistik aufgenommen worden (Dieterici, statist. Tabellen und amtl. Nachrichten für den preußischen Staat IV). Ueber dieselbe vgl. Bruch bei Emminghaus, S. 33 u. ff. Statistik der Armenpflege in Berlin in dem Statist. Jahrb. der Stadt Berlin, 7 Bde., 1874—1881. Die Kosten der öffentlichen Armenpflege in Berlin sind von 4 786 701 ℳ im Jahre 1875 auf 6 802 049 ℳ im Jahre 1879/80 gestiegen (die Kosten der offenen Armenpflege von 1 985 963 ℳ auf 2 785 765 ℳ). Laufende Unterstützung durch die offene Armenpflege erhielten am 31. Dezbr. 1870 9002 Personen (0,95 Proz. der Civilbevölkerung), am 31. Dezbr. 1879 12 379 Personen (1,13 Proz.). S. Bd. VII, 164 u. ff. Armenstatistik der preuß. Städte über 10 000 Einwohner aus dem Jahre 1876 bei Herrfurth, Beiträge zur Finanzstatistik der Gemeinden in Preußen in der Zeitschrift des kgl. preuß. Statist. Bureaus, Bd. 18 (1878), Heft 3 u. 4. Sehr lehrreiche statistische Mittheilungen über die Kosten der öffentlichen Armenpflege, die sich sowohl auf die offene wie die geschlossene Armenpflege erstrecken, hat aus dem Jahre 1876 über 51 deutsche Städte die Achener Armenverwaltung veröffentlicht (Anforderungen für öffentl. Unterstützungen, Achen 1879). Armenstatistik von 51 preuß. Städten 1876 u. 1879/80 in der Z. f. St.W., Bd. 37, S. 422 u. ff. Danach kamen von Zwangsbeiträgen zu den Kosten der Armenpflege auf den Kopf der Bevölkerung 1879/80 in 8 Städten 0—1 ℳ, in 17 Städten 1—2 ℳ, in 16 Städten 2—3 ℳ, in 7 Städten 3—4 ℳ und in 3 Städten (aus besonderen Veranlassungen) 4—5 ℳ. Eine von den angeführten Mittheilungen vielfach abweichende Statistik von 135 deutschen Städten aus den Jahren 1872 — 1876 giebt Stolp in der Deutschen Gemeindezeitung 1878 (Beilage zu Nr. 22). Bayern: Zeitschrift des kgl. bayr. Statist. Bureaus I (1869), S. 103 u. ff.; IV (1872), S. 229 u. ff. Beiträge zur Statistik II (1853), VIII (1859), XVI (1867). Ferner Mittheilungen von Seydel in der Z. f. St.W., Bd. 37, S. 268 u. ff.

IV. Die Ausübung der öffentlichen Armenpflege.

1. Vorbeugende Armenpflege.

§ 40. Die öffentliche Armenpflege ist eine Verpflichtung der im Staate organisirten Gesellschaft. Sie ist begründet in dem in Einzelnen wie in dem ganzen Volk lebendigen Bewußtsein der Pflicht der Humanität und Menschenliebe. Aus Mangel an Existenzmitteln soll Niemand untergehen. Die Volksgesammtheit erklärt sich für verpflichtet, den Einzelnen von dem Untergang zu retten. Aber die Aufgabe der öffentlichen Armenpflege ist nicht darauf beschränkt, durch Darreichung von Almosen die Fristung des physischen Daseins zu ermöglichen. Ist es der Zweck des Staats, die Culturentwicklung des Volkes zu fördern, so sind damit auch seine weiteren Aufgaben gegenüber der Armuth gegeben. Die Armuth, die den Einzelnen mit dem Untergang, die Gesammtheit mit wirthschaftlichem und geistigem Verfall bedroht, ist der Feind, den der Einzelne wie der Staat zu bekämpfen haben. Die öffentliche Armenpflege hat nicht nur die äußersten Folgen der Armuth, den Tod aus Mangel an Existenzmitteln abzuwehren, sondern sie hat das größere Ziel zu verfolgen, den Verarmten, sofern das überhaupt möglich ist, der Armuth zu entreißen. Die öffentliche Unterstützung hat dann ihren Zweck am vollständigsten erreicht, wenn sie sich selbst entbehrlich macht. Am sichersten würde aber dieser Zweck erreicht werden, wenn dem Eintritt der Armuth selbst vorgebeugt, die Quelle der Armuth verstopft werden könnte. Freilich wird, menschlicher Voraussicht nach, dieses letzte Ziel der Armenpflege und der staatlichen Thätigkeit niemals zu erreichen sein. Wohl aber muß die gesammte staatliche Thätigkeit, die gerichtet ist auf die Förderung der wirthschaftlichen, sittlichen und geistigen Bildung des Volkes, dieses Ziel verfolgen und sich ihm zu nähern bestrebt sein. Die gesammte innere Verwaltung mit allen ihren Einrichtungen, Maßregeln, Geboten und Verboten zielt darauf ab oder sollte doch darauf abzielen, den Volkswohlstand zu vermehren und damit die wirthschaftliche Selbständigkeit einer immer wachsenden Zahl von Volksgenossen zu sichern. Eine gesunde innere Politik will nicht nur negativ wirken, indem sie Uebel abwehrt, sondern sie will auch positiv schaffen, indem sie den Einzelnen es ermöglicht, auf eine höhere Stufe der wirthschaftlichen und geistigen Existenz zu gelangen. Fällt somit die vorbeugende Thätigkeit des Staats, die auf Verhütung der Armuth gerichtet ist, mit der gesammten inneren Verwaltung zusammen, so giebt es doch kein spezifisches Mittel, durch welches der Staat den Eintritt der Armuth verhindern könnte, und nur wenige Mittel, welche unmittelbar und ausschließlich den Zweck verfolgen, den Einzelnen vor der Verarmung zu retten. Insoweit die sogenannte vorbeugende Armenpflege des Staats und seiner Organe besteht in Anordnungen und Einrichtungen, welche den Volkswohlstand zu fördern und zu heben beabsichtigen und welche den Einzelnen in seinem Kampf um die wirthschaftliche Selbständigkeit zu unterstützen suchen, kann hier nicht näher auf sie eingegangen werden [51]).

Nur zwei Institute, die dem Wohlthätigkeitssinn ihre Entstehung und ihre Ausbildung verdanken und welche speziell den Zweck verfolgen, die unteren Klassen der Bevölkerung vor Ver-

aus dem Jahre 1877 (Localarmenpflege 6 000 761 *M.*, Districtsarmenpflege 296 643 *M.*, Kreisarmenpflege 317 518 M.; pro Kopf der Bevölkerung [5 022 390 Einwohner am 1. Dezbr. 1875] 1,31 *M.* Daneben verausgabten 1992 Wohlthätigkeitsstiftungen 2 676 752 *M.* und 524 Vereine 1 774 960 *M.*). Sachsen: Zeitschr. des k. sächs. Statist. Bureaus VII (1861), XII (1866). Württemberg: Camerer, Statistik der Fürsorge für Arme und Nothleidende in dem Jahrbuch für Statistik und Landeskunde des K. W. 1876, Heft III. Baden: Statistik der Armen- und Krankenanstalten in dem Statist. Jahrbuch für das Großh. Baden I (1868), S. 94 u. ff.; VI (1873), S. 187 u. ff.; XI (1878), S. 209 u. ff. Oldenburg: Kollmann, das Armenwesen mit Einschluß der besonderen Wohlthätigkeitsanstalten in den Statist. Nachrichten über das Großh. Oldenburg XVIII (1881). Es ist dies die beste und umfassendste Armenstatistik, die bis jetzt für einen deutschen Staat vorliegt.

[51]) Vgl. insbes. Handbuch, Th. I, Abschn. XVIII—XXI (Beförderung des Gewerbebetriebs und des Handels); Th. II, Abschn. V—VIII (Steuern).

armung zu bewahren, sollen hier in Kürze besprochen werden, wenn sie auch freilich nicht als spezifische Anstalten der Armenpflege bezeichnet werden können, die Sparkassen und die Leihhäuser.

§ 41. 1) Die Sparkassen[52]) sind Kreditinstitute, welche kleine Geldsummen als verzinsbare Darlehen annehmen, diese Gelder ihrerseits wieder auf Zinsen ausleihen und nach kurzen Kündigungsfristen auf Verlangen der Gläubiger zur Auszahlung des Kapitals sich verpflichten. Sie haben den Zweck, die Bildung von Kapitalien durch Annahme selbst der kleinsten Ersparnisse zu erleichtern und in der unteren Bevölkerung dadurch den Sparsinn zu befördern. Sie machen durch Sammlung der kleinen Ersparnisse Summen zinsfähig, die ohne diese Vermittlung wegen ihrer Kleinheit nicht zinsbar angelegt werden könnten, und sie ermöglichen dadurch die Bildung eines Kapitals, das in Zeiten der Noth vor der Verarmung schützen kann. Sie sind kaufmännische Geschäfte, aber sie haben insofern den Charakter der Wohlthätigkeitsanstalten, als sie nicht den Zweck haben, dem Unternehmer wirthschaftliche Vortheile zu verschaffen, sondern den, die wirthschaftlichen Interessen der Spargläubiger zu fördern. Weil sie diesen Charakter an sich tragen, ist der Staat nicht nur veranlaßt, die Gründung und Ausbreitung der Sparkassen zu begünstigen, sondern er ist auch verpflichtet, durch seine Gesetzgebung und Verwaltung dafür Sorge zu tragen, daß die Sparkassen diesen ihren Zweck erfüllen und nicht zur Ausbeutung oder Schädigung der unteren Klassen der Bevölkerung benutzt werden. In allen Staaten sind deshalb die Gründung und der Betrieb von Sparkassen durch besondere Normen geregelt und der staatlichen Aufsicht unterworfen, in vielen Staaten haben Staat oder Gemeinden selbst Sparkassen gegründet und dadurch die Privatsparkassen zurückgedrängt.

§ 42. Die Sparkassen verdanken ihre Entstehung den humanen Bestrebungen, die in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts in Norddeutschland auf eine Reform des Armenwesens gerichtet waren. (Siehe oben S. 578.) So ward in Braunschweig schon im Jahre 1765 eine „herzogliche Leihkasse" errichtet, welche als die erste Sparkasse Europas betrachtet werden muß[53]). Die Einrichtung fand bald in mehreren Städten Norddeutschlands und der Schweiz Nachahmung, wie sie denn auch noch vor Ablauf des Jahrhunderts nach England verpflanzt wurde (Sparkassen zu Tottenham 1798 und Wendower 1799). Doch nahm erst nach dem Jahre 1815 die Verbreitung der Sparkassen zu. In England gaben sie schon 1817 zu dem ersten Sparkassengesetz Veranlassung, durch welches den von Privatpersonen gegründeten und geleiteten Sparkassen gestattet wurde, die eingezahlten Spargelder bei der englischen, bez. irischen Bank zu hinterlegen, und ihnen für ihr Guthaben vom Staate ein Zinsfuß von mehr als 4½ Proz. gewährleistet wurde[54]). In den folgenden Jahren wurden dann auch in Frankreich (Paris 1818), Oesterreich (Wien 1819), Holland (1819), Schweden (Stockholm 1821), Italien (Venetien und Lombardei 1822 und 1823) Sparkassen gegründet. In Frankreich, Deutschland und Oesterreich waren es namentlich die Städte, welche von Gemeinde wegen die Gründung von Sparkassen vornahmen und dieselben entweder als Gemeindeanstalten errichteten oder die Bürgschaft für sie übernahmen und ihre Verwaltung der Aufsicht der Gemeindebehörden unterstellten. Nach dem Vorgang der französischen Gesetzgebung (Gesetze vom 17. August 1822 und 5. Juni 1835) wurden auch in Preußen (Reglement vom 12. Dezember 1838) und andern deutschen Staaten über die Errichtung und Verwaltung der Sparkassen, wie über die staatliche Aufsicht über dieselben gesetzliche Bestimmungen erlassen.

---

[52]) Ueber die Sparkassen und ihre Einrichtung vgl. Mohl, P.W. II, § 122 und Rau II, § 363 u. ff. Bei beiden auch Angabe der älteren Literatur (Rau II, § 365). Ferner Rösler II, § 403 u. ff.; Stein, H., S. 881; Brämer, das Sparkassenwesen in Deutschland (2 Bde., 1864). Vor Allem statistique internationale des caisses d'épargne compilée par le bureau de statist. du royaume d'Italie (Rome 1876). Beiträge zur Statistik der Sparkassen im preuß. Staate (herausgegeben vom Statist. Bureau 1876); Böhmert, die Sparkassen des K. Sachsen in den letzten 30 Jahren in der Zeitschrift des kgl. sächs. Statist. Bureaus 1878, S. 96 u. ff.; die Sparkassen in Bayern 1874—1879 in der Zeitschrift des kgl. bayr. Statist. Bureaus XII (1881), Heft 4.

[53]) Der Name „Sparkasse" ward zuerst der in Hamburg 1778 von einer Privatgesellschaft gegründeten Anstalt beigelegt. Dieselbe gilt in der Regel als die älteste Sparkasse. Doch hat Ehrenberger (Oesterreichs Sparkassen, Wien 1873, S. 37) die Priorität der Braunschweiger Leihkasse erwiesen.

[54]) Vgl. das Hauptwerk über die Geschichte des englischen Sparkassenwesens: W. Lewins, history of banks for savings in Great Britain and Ireland 1866, und den vortrefflichen Aufsatz von P. D. Fischer, die englischen Postsparkassen in Hildebrand's Jahrb. XVI (1872), S. 380 u. ff.

Eine neue Epoche in der Geschichte der Sparkassen beginnt mit dem Jahre 1861, mit der durch Gladstone durchgeführten Gründung der Postsparkassen in England. Die zahlreichen bis dahin gegründeten Sparkassen (ihre Zahl betrug 1860 683 mit 1 585 778 Einlegern) waren Privatinstitute mit voller Selbständigkeit der Organisation und Unabhängigkeit der Verwaltung. Der Staat hatte sie nur veranlaßt, ihren Geschäftsfonds bei der englischen Bank zu deponiren und in Staatspapieren anzulegen, wofür er ihnen durch Gewährung eines höheren Zinsfußes eine bedeutende Unterstützung zukommen ließ. Hieraus hatten sich zahlreiche Uebelstände entwickelt, welche der Weiterverbreitung der Sparkassen hindernd im Wege standen. Der Staat entschloß sich zu einer radicalen Abhilfe dieser Uebelstände und zur Gründung einer eigenen Staatssparkasse. Nachdem schon 1807 der Gedanke einer Verbindung der Sparkassen mit den Postanstalten ausgesprochen, schon 1850 die Errichtung von Postsparkassen angeregt worden war, erging im Jahre 1861 die von Gladstone, dem damaligen Schatzkanzler, beantragte Post Savings Banks Act (24 Vict. ch. 14). Dadurch ward eine centralisirte Staatssparkasse gegründet. Dieselbe bildet eine besondere Abtheilung des General Post Office des Vereinigten Königreichs, das Post Saving Banks Department. Alle für den Gelddienst eingerichteten Postanstalten (deren Zahl betrug 1880 6120) fungiren als Annahmestellen, die täglich während der Stunden des Gelddienstes geöffnet sind und Einlagen von 1 Shilling bis zu 150 Pfd. Sterl. in Empfang nehmen[55]). Durch Gesetz vom November 1880 ist der Zinsfuß der Spareinlagen auf $2^3/_4$ Proz. festgesetzt worden, zugleich aber wurden weitere Vortheile für die die Sparkassen benutzende Bevölkerung eingeführt. Während im Allgemeinen der Ankauf von Staatspapieren in England mit großen Kosten verbunden ist und nur zum Mindestbetrag von 100 Pfd. Sterl. geschehen kann, sind die Postsparkassen durch das Gesetz angewiesen, die Spareinlagen auf Wunsch des Inhabers in Staatspapieren (und zwar in Consols auf 3 Proz.) anzulegen, sobald sie 10 Pfd. Sterl. betragen. Ebenso hat auf Wunsch des Inhabers der Verkauf solcher aus seinem Guthaben erworbenen Papiere zum Mindestbetrag von 10 Pfd. Sterl. zu geschehen. Doch darf der Betrag des anzulegenden Kapitals für ein Jahr und für dieselbe Person nicht 100 Pfd. Sterl. übersteigen, wie auch der Gesammtbetrag des in Staatspapieren angelegten Kapitals für ein Conto nicht über 300 Pfd. Sterl. hinausgehen darf.

Die großen Erfolge, welche die Postsparkassen in England erzielten, veranlaßte Belgien schon 1865, eine Staatssparkasse zu gründen und 1869 die Postbureaux für Annahme und Zahlungsstellen derselben zu erklären[56]). In Frankreich wurden durch Decret v. 23. August 1875 die Steuereinnehmer und Postbureaux verpflichtet, für die Sparkassen Einlagen anzunehmen und auszuzahlen. Da diese Maßregel jedoch nicht genügte, um das in Frankreich zurückgebliebene Sparkassenwesen in dem gewünschten Maße zu heben, so ward durch Gesetz v. 9. April 1881 nach englischem Vorbilde eine centralisirte Postsparkasse (caisse d'épargne postale) gegründet. Denselben Weg haben eingeschlagen Italien durch das Gesetz vom 27. Mai 1875[57]) und die Niederlande durch das Gesetz v. 25. Mai 1880, sowie Oesterreich durch Gesetz von 1882. In Deutschland dagegen, wo allerdings in Folge der großen Verbreitung und segensreichen Wirksamkeit der Gemeindesparkassen das Bedürfniß nach einer Reichssparkasse geringer ist, sträubt man sich noch gegen eine Centralisation der Sparkassen in der Hand des Reichs[58]).

§ 43. In Deutschland sind weitaus die meisten Sparkassen von Gemeinden (Kreisen oder Bezirken) errichtet[59]). Diese **öffentlichen** Sparkassen, für welche die Gemeinden, die Kreise u. s. w. die Garantie übernehmen, bedürfen für ihre Statuten der staatlichen Genehmigung (Preußen: Regl. v. 12. Dezbr. 1838 § 4, 21; Bayern: Polizei-Strafges. § 148; Baden: Ges. v. 9. April 1880 § 1; Sachsen: Städteordn. § 132, 135, Landgem.-Ordn. § 94, 97). Dieselben erhalten dadurch aber auch die Rechte juristischer Personen

---

[55]) Ueber die ziemlich verwickelten Verhältnisse des äußeren und inneren Dienstes der Postsparkassen, die trotz der großen Ausdehnung des Geschäftsbetriebs mit außerordentlicher Sicherheit und Gewandtheit verwaltet werden, vgl. Fischer a. a. O., S. 393 u. ff. Fortlaufende Berichte über das Postsparkassenwesen Englands wie der übrigen Staaten enthält das von der Reichspostverwaltung herausgegebene Archiv für Post und Telegraphie. Vgl. insbes. Peschek, weitere Entwicklung des Postsparkassenwesens, Jahrg. 1880, S. 417 u. ff.

[56]) Statistique internat. des caisses d'épargne I, 112 u. ff. Gesetz v. 16. Mai 1865 und Decret v. 10. Dezbr. 1869.

[57]) Ueber die große Ausdehnung, welche das Sparkassenwesen seit 1875 in Italien gewonnen hat, siehe Archiv für Post und Telegraphie 1880, S. 641 u. ff.

[58]) Ueber die Einführung einer Reichspostsparkasse in Deutschland vgl. Peschek a. a. O. und Elster, die Postsparkassen, ein Vorschlag zur Einführung derselben in Deutschland — 1881.

[59]) In Preußen gab es 1880 1174 Sparkassen (mit 328 Nebenkassen und 526 Sammelstellen). Davon waren 519 städtische, 235 Landgemeinden-, 271 Kreis- und Amts-, 23 Bezirks- und 5 Provinzialsparkassen.

(Preußen: Rescr. v. 25. August 1862, Baden: § 1). In den Statuten müssen namentlich folgende Punkte genau geregelt sein:

1) Das Recht der Theilnahme. Die Sparkasse soll hauptsächlich den Bedürfnissen der ärmeren Klassen der Bevölkerung dienen. In Bayern ist deshalb das Minimum und Maximum der einzelnen Einlagen wie das Maximum der ganzen Einlagssumme jedes Theilnehmers durch die Regierung bestimmt (Verordnung vom 30. Januar 1843), während in den andern Staaten den Sparkassen überlassen ist, die Bestimmungen hierüber zu treffen.

2) Das Statut hat zu bestimmen, daß und welche kleinere Einlagen sofort baar zurückgezahlt werden, wogegen bei größeren Einlagen eine Kündigungsfrist festzusetzen ist.

3) Die Spareinlagen müssen auf bestimmte Namen lauten und den Einlegern Sparkassenbücher ausgestellt werden. Die Einlagen sind nach einem einheitlichen, von der Verwaltung der Kasse festzustellenden Zinsfuß zu verzinsen.

4) Die Sparkassengelder sind möglichst sicher zinsbar anzulegen (in ersten Hypotheken, deutschen Staatspapieren, Schuldverschreibungen inländischer Gemeinden, Kreise u. s. w.). In Preußen können sie auch zur Dotirung städtischer Leihanstalten verwandt werden (Regl. § 5, Baden: § 14, Bayern: Ges. v. 4. Juni 1848 u. s. w.). Die Art der Anlage innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen ist der Sparkassenverwaltung überlassen.

5) Die Zinsüberschüsse sind zu verwenden zur Bestreitung der Verwaltungskosten und zur Anlegung eines Reservefonds. Der hiernach noch etwa verbleibende reine Ueberschuß darf in Preußen und Baden nur mit Genehmigung der Regierung verwandt werden (Preußen: Regl. § 7, 9, Baden: Ges. § 15, Verordnung v. 9. April 1880). — Ueberall unterliegt die Verwaltung der öffentlichen Sparkassen der Staatsaufsicht. Die Regierungsbehörden sind verpflichtet, diesen Instituten eine fortwährende besondere Aufmerksamkeit zu widmen, sich von der Zweckmäßigkeit und Ordnung des Betriebs zu überzeugen, außerordentliche Kassenrevisionen vorzunehmen und anzuordnen, und wo sie Unordnungen und Mißbräuche bemerken, mit Ernst auf Abstellung zu dringen (Preußen: Regl. § 19).

§ 44. Bei dem großen Einfluß, den das Sparkassenwesen auf die moralische und wirthschaftliche Hebung der unteren Klassen auszuüben vermag, erscheint es von großer Wichtigkeit, die heranwachsende Generation von früher Jugend an durch Einrichtung von **Schulsparkassen** zur Sparsamkeit zu gewöhnen. In der That wurden schon in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts mehrfache Versuche gemacht, die Sparkasse in die Schule einzuführen. Doch blieben diese Versuche, wenn auch nicht erfolglos, auf enge Kreise beschränkt. Erst den unermüdlichen Bestrebungen des edlen Menschenfreunds und großen Gelehrten, F. Laurent zu Gent[60]), gelang es, zunächst in Belgien der Schulsparkasse ein weites Feld zu erobern und dadurch dem Sparkassenwesen daselbst eine große Förderung zu geben. Nach dem von ihm eingeführten System sammelt der Lehrer von den Schülern auch die kleinsten Summen, bis sie einen Betrag erreicht haben, der in der öffentlichen Sparkasse angelegt werden kann. So lange die Einzahlungen des einzelnen Schülers einen solchen Betrag nicht erreicht haben, werden sie für gemeinsame Rechnung bei der Sparkasse angelegt. Aus dem dadurch erzielten Zins werden den fleißigen Einlegern kleine Prämien gewährt, oder es werden die geringen Verwaltungskosten damit gedeckt, sofern dieselben nicht von der Gemeinde übernommen werden. Nach dem Vorbilde Belgiens fanden die Schulsparkassen namentlich in England, Frankreich und Italien[61]) große Verbreitung, während sie in Deutschland in vielen Kreisen, zum Theil auch in dem Lehrerstand auf Widerstand gestoßen sind. Man fürchtet, daß dadurch in frühster Jugend schon in den Kindern die Gier nach Erwerb und Besitz eingepflanzt, ihnen die unmittelbare Jugendfrische geraubt und selbst Laster, wie Neid, Mißgunst, Heuchelei u. s. w., groß gezogen werden. Daß mit den Schulsparkassen diese Schattenseiten verbunden sein können, wird nicht zu bestreiten sein. Andererseits aber darf nicht übersehen werden, daß die Schulsparkassen namentlich für diejenigen Klassen der Bevölkerung bestimmt sind, in welchen die Noth und Entbehrung auch an die Jugend herantritt und in welchen es vor Allem darauf ankommt, die Kinder zu denjenigen Tugenden zu erziehen, welche für sie in dem späteren

[60]) Seine Schriften, insbes. seine conférence sur l'épargne 1866, fanden in Belgien in Tausenden von Exemplaren Verbreitung.

[61]) Vgl. **Augustin Chaurand de Malarce**, notice hist. et manuel des caisses d'épargne scolaires (zuerst 1874 in zahlreichen Auflagen verbreitet). In Italien hat das Gesetz v. 27. Mai 1875 Art. 13 u. 15 den Schulsparkassen große Vergünstigungen gewährt.

Kampf um eine gesicherte Existenz die besten Waffen sind, Sparsamkeit und Fleiß. Die Nachtheile, welche mit den Schulsparkassen sich verbinden, können durch den Lehrer beseitigt oder wenigstens gemindert werden. Jedenfalls unterliegt die Einführung derselben in die Sonntags-, Abends- und Fortbildungsschulen keinem Bedenken [62]).

Nach denselben Prinzipien wie Schulsparkassen sind in neuester Zeit in Frankreich und Deutschland auch Fabriksparkassen eingerichtet worden, in welchen die kleinen Beiträge der Fabrikarbeiter gesammelt und aus welchen sie den öffentlichen Sparkassen zugeführt werden. Bei großen Fabriken, die Hunderte von Arbeitern beschäftigen, ist mehrfach mit Erfolg auch die Gründung selbständiger Sparkassen, welche von den Fabrikanten mit Beiträgen unterstützt werden und von diesen in Gemeinschaft mit einem von den Arbeitern gewählten Ausschuß verwaltet werden, unternommen worden.

§ 45. 2) Oeffentliche Leihhäuser [63]) (Pfandhäuser, Versatzämter) sind von der Gemeinde oder dem Staate errichtete Pfandleihgeschäfte, welche nicht den Zweck haben, dem Inhaber wirthschaftliche Vortheile zu verschaffen; sondern, welche Personen aus den unteren Klassen der Bevölkerung in Nothfällen Hilfe gewähren und dadurch vor der Verarmung schützen wollen. Sie sind ihrem Ursprung und ihrer Idee nach Anstalten der vorbeugenden Armenpflege. Sie sind im 15. Jahrhundert in Italien entstanden [64]), um der durch das Verbot des Darlehnszinses entstandenen Kreditnoth Abhilfe zu gewähren. Aus dem Betriebskapital, das aus milden Zuwendungen oder sonstwie unentgeltlich zusammengebracht ward (daher mons [soviel wie acervus] pietatis), sollte denjenigen, welche in Geldnoth sich befanden, Geld in mäßiger Quantität und auf kurze Zeit gegen Faustpfand und gegen Zahlung einer monatlichen mäßigen Vergütung dargeliehen werden. Obgleich die ersten montes pietatis mit päpstlicher Bewilligung gegründet wurden, so hatten sie doch noch einen harten Kampf gegen die herrschende kirchliche Theorie von der Sündhaftigkeit des Zinsnehmens zu bestehen und erst durch Beschluß des Lateranischen Concils und die Bulle Leo's X. von 1515 wurde das Recht der montes pietatis, für ihr Darlehen eine Vergütung zu nehmen, um sich für ihre Unkosten schadlos zu halten, sicher gestellt. Nachdem in Italien schon in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts zahlreiche öffentliche Leihhäuser gegründet worden waren, verbreiteten sie sich im 16. Jahrhundert namentlich in den Niederlanden und Süddeutschland (das erste Leihhaus ward hier 1498 in Nürnberg errichtet). Doch gewannen sie in Deutschland zunächst keine größere Verbreitung. Erst gegen Ende des 17. und im Laufe des 18. Jahrhunderts wurden in Preußen, Oesterreich und dem mittleren Deutschland Leihhäuser als Gemeinde- oder Staatsanstalten, hier und da, wie in Berlin 1692 das sogen. Adreßhaus, auch als concessionirte und streng controlirte Privatunternehmungen gegründet. Sie sollten namentlich dazu dienen, den Handwerkerstand aus den Händen der Wucherer zu reißen und ihm gegen mäßige Zinsen Kredit auf Faustpfand zu gewähren. Mit der Errichtung und Concessionirung von Leihhäusern war vielfach verbunden eine polizeiliche Regelung und Beaufsichtigung des Privatpfandleihgeschäfts, das ganz zu unterdrücken sich als unmöglich erwies [65]).

In Frankreich waren am Ende des 16. und im 17. Jahrhundert in einigen Städten des Südens Leihhäuser gegründet worden (Avignon 1577, Beaucaire 1583, Marseille 1683); in Paris aber errichtete erst Necker 1777 ein Leihhaus, dessen Geschäftsumkreis bald ein außerordentlich großer wurde und dessen Einnahmen schon 1789 38 Millionen Livres überstieg. Die Revolution beseitigte zwar mit der Einführung der Gewerbefreiheit und der

---

[62]) Vgl. L. Wilhelmi, die Schulsparkasse und ihre Verbreitung 1877.

[63]) Das Hauptwerk über öffentliche Leihhäuser: Blaize, des monts de piété et des banques sur prêt, 2 Bde., Paris 1856. Vgl. Mohl, P.W. I, § 60; Rau II, § 332 u. ff. (dort auch die ältere Literatur); Stein, H., S. 880, auch S. 495; Schmoller, J. f. G.V. IV, 87 u. ff.

[64]) Vgl. Endemann, Studien in der romanisch-kanonistischen Wirthschafts- und Rechtslehre I (1874), S. 460. Als ersten mons pietatis weist er die 1463 zu Orvieto mit Bewilligung Pius' II. gegründete Leihbank nach.

[65]) Vgl. Schmoller, S. 95 u. ff. Preuß. Pfand- u. Leihreglement v. 13. März 1787.

Aufhebung der Wuchergesetze die öffentlichen Leihhäuser als privilegirte Anstalten, aber schon im Jahre 1804 stellte Napoleon das Pariser Leihhaus und in den folgenden Jahren auch die anderer Städte wieder her, während der Code pénal von 1810 die Privatleihgeschäfte wieder an eine Concession knüpfte. In andern Staaten, wie in England, haben sich die öffentlichen Leihhäuser niemals einbürgern können. In Deutschland bestehen öffentliche Leihhäuser in Preußen, Bayern, K. Sachsen, Baden, Hessen u. s. w.; während sie Württemberg unbekannt sind. In der Regel sind sie Gemeindeanstalten (nur ausnahmsweise, wie das kgl. Leihamt zu Berlin, Staatsanstalten). Zu ihrer Errichtung ist überall staatliche Genehmigung erforderlich. Ihre Organisation und Verwaltung sind durch die besonderen Statuten der einzelnen Anstalten normirt. Nur in Preußen (Kabinetsordre 28. Juni 1826) und Baden (Ges. v. 6. April 1854) bestehen allgemeine gesetzliche Vorschriften für die Errichtung und Verwaltung der öffentlichen Leihhäuser.

Nach der preuß. Kabinetsordre von 1826 können die Städte mit Genehmigung des Regierungspräsidenten da, wo das Bedürfniß vorhanden ist, eine öffentliche Pfandleihanstalt errichten. Die Statuten bedürfen der Bestätigung der Regierung. Ein von der Regierung zu bestätigendes Mitglied des Magistrats muß als Curator der Anstalt die Aufsicht über dieselbe führen, der Magistrat aber unter Zuziehung von Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung von Zeit zu Zeit die Anstalt revidiren und für ordnungsmäßigen Geschäftsbetrieb sorgen. In der Regel darf den Anstalten nur die Erhebung von acht Prozent jährlichen Zinsen gestattet werden, ausnahmsweise kann mit Genehmigung der Minister der Justiz und des Innern ein höherer Zinssatz bis zum Meistbetrag von 12½ Proz. zugestanden werden. Der reine Geschäftsgewinn muß der Ortsarmenkasse überwiesen werden. In Frankreich sind die Verhältnisse der öffentlichen Leihhäuser geregelt durch das Gesetz v. 24. Juni 1851. Sie sind établissements d'utilité publique und haben als solche juristische Persönlichkeit. Sie werden auf Antrag des Gemeinderaths durch Decret des Präsidenten der Republik errichtet. Durch das letztere werden zugleich die Statuten der Anstalt bestätigt. Die Verwaltung wird beaufsichtigt von einem Verwaltungsrath, dessen Vorsitzender der Maire ist und dessen Mitglieder von dem Präfecten (in Paris von dem Minister des Innern) ernannt werden. Der Director wird von dem Präfecten oder dem Minister des Innern auf Vorschlag des Verwaltungsraths ernannt.

Die Ansichten über die Zweckmäßigkeit der öffentlichen Leihhäuser gehen auch heute noch weit aus einander[66]). Kann auch nicht geleugnet werden, daß sie in einzelnen Fällen Nutzen bringen, indem sie bei plötzlicher oder vorübergehender Noth den Bedürftigen durch Gewährung von Darlehen zu mäßigen Zinsen Hilfe verschaffen und sie dadurch vor Verarmung retten, oder sie wenigstens vor der Ausbeutung durch gewerbsmäßige Pfandleiher und Wucherer bewahren, so wird doch andererseits darauf hingewiesen, daß sie ebenso häufig dem Leichtsinn und der Verschwendung dienen. Die persönliche Kreditbedürftigkeit werde nicht untersucht. Die in Bedrängniß befindliche Hausfrau erhalte das Darlehen nicht unter günstigeren Bedingungen als die öffentliche Dirne, der Trunkenbold ebenso gut wie der in Noth befindliche nüchterne Arbeiter. Der Vorzug des öffentlichen Leihgeschäfts vor dem privaten werde dadurch wieder aufgehoben, daß in sehr vielen Fällen das Versetzen durch Commissionäre (Pfandmäkler) geschehe, da eine natürliche Scheu viele Personen vor Betretung des Leihhauses abhalte. Endlich verführe die bequem dargebotene Gelegenheit zum Versetzen, die Sanctionirung einer öffentlichen Anstalt zum Leichtsinn und steigere die Zahl der Verpfändungen. Der Nutzen, den die öffentlichen Leihhäuser gewährten, sei in viel sichererer und gesunderer Weise durch Kredit- und Vorschußvereine zu erzielen. Indessen ist letzteres in dieser Allgemeinheit nicht richtig. Trotz der gesetzlichen Beschränkung und Beaufsichtigung des privaten Pfandleihgewerbes (Gewerbeordnung § 35, Ges. v. 23. Juli 1879;

---

[66]) Gegen die Leihhäuser spricht sich entschieden aus Hack in der Z. f. St.W., Bd. 27 (1871), S. 70—92; in ebenso lebhafter Weise werden dieselben vertheidigt von Knies, G. u. K. II, 1 (1876), S. 261 u. ff.; Schmoller (a. a. O., S. 120 u. ff.) ist ebenfalls für Aufrechthaltung der öffentlichen Leihhäuser, will dieselben aber reformiren und sie aus Wohlthätigkeitsanstalten umwandeln in Kreditinstitute für alle diejenigen, welche der Theilnahme an Vorschußkassen und ähnlichen Vereinen noch nicht fähig sind.

s. Handb. Th. I, Abschn. XVIII) ist namentlich in großen Städten nicht zu verhindern, daß dasselbe zur Ausbeutung und zum wirthschaftlichen Verderbe der arbeitenden Klassen mißbraucht werde. „Hier handelt es sich keineswegs darum, auf dem Versatzamt dem Armen nur etwas weniger Schlimmes zu bieten, als wie es ihm im Verkehr mit den privaten Pfandleihern und Rückkaufshändlern (vulgo Halsabschneidern) geboten wird, sondern, daß ihm etwas wirklich Gutes, nämlich Hilfe in der Noth gewährt wird" (Knies a. a. O., S. 262).

2. Staatliche Zwangsgewalt und Armuthsursachen.

§ 46. Ferner ist die Frage hier zu erörtern, inwieweit der Staat Zwang gegen den Einzelnen anzuwenden berechtigt ist, um ihn vor der Verarmung zu schützen, und inwieweit ein solcher Zwang einen Erfolg verspricht. Die gesammte heutige Ordnung des gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Lebens ruht auf der sittlichen Ueberzeugung, daß nur durch eine freie Bethätigkeit der Lebenskräfte die Einzelnen und mit ihnen das gesammte Volk ihren Lebenszweck zu erfüllen vermögen. Die Freiheit des Einzelnen soll und darf nur insoweit beschränkt werden, als dies durch das Interesse der Gesammtheit geboten ist. Durch diese Sätze, die hier nicht näher begründet werden können, ist jede Organisation der Gesellschaft ausgeschlossen, durch welche die Freiheit und damit die Verantwortlichkeit der Einzelnen aufgehoben würden. Eine solche Organisation der Gesellschaft würde durch Vernichtung der persönlichen Freiheit die Bedingung einer jeden Culturentwicklung vernichten. Es kann sich vielmehr nur darum handeln, ob und inwieweit eine Beschränkung der persönlichen Freiheit nach einzelnen Richtungen hin dann gerechtfertigt ist, wenn die Gefahr der Verarmung in besonderen Umständen begründet erscheint. Wie schon in einem früheren Abschnitt erwähnt worden ist (s. S. 577), hatte die Gesetzgebung seit dem 16. Jahrhundert zunächst die Freiheit der Niederlassung, dann die der Eheschließung im Interesse der Armenpflege beschränkt, um den Einzelnen vor Verarmung, die Gemeinde vor Vermehrung der Armenlast zu bewahren. Aber muß es überhaupt dahin gestellt bleiben, ob diese Maßregeln ihren Zweck jemals erreicht und nicht immer größere Uebel in ihrem Gefolge gehabt haben, als diejenigen sind, die sie verhüten wollten, so konnten derartige Beschränkungen der persönlichen Freiheit nicht aufrecht erhalten werden, seit durch die französische Revolution und ihre Folgen, durch die gänzliche Umgestaltung des Gewerbe- und Handelsbetriebs, durch die Verbreitung der modernen Verkehrsmittel u. s. w. sich eine vollständige Neugestaltung des politischen, gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Lebens vollzogen hatte. Wie schon dargelegt, sind die Beschränkungen der Freizügigkeit und des Rechts der Eheschließung in England, Frankreich und zuletzt auch in Deutschland bis auf wenige sachlich begründete Ueberreste verschwunden und es wäre ein verhängnißvoller Irrthum, wenn man zu jenen gehässigen und ihren Zweck verfehlenden Präventivmitteln einer älteren Zeit zurückkehren wollte. Der Staat, der den Gemeinden und Armenverbänden die Verpflichtung der öffentlichen Armenpflege auferlegt, kann ihnen trotzdem nicht das Recht einräumen, von ihrer Entscheidung die gesammte Lebensführung derjenigen abhängig zu machen, die ihnen im Falle der Verarmung zur Last fallen werden[67]). Die Ursachen, welche die Verarmung herbeiführen, können sehr verschiedenartige sein. Die Verarmung kann ihren Ursprung haben in äußeren Verhältnissen, welche

[67]) Wenn Wagner G. § 232 meint, die Verpflichtung der Gemeinde zur öffentlichen Armenpflege habe nur innere Berechtigung, wenn ihr auch ein Widerspruchsrecht gegen leichtsinnige Eheschließungen zustehe, ohne dies Recht sei die Verpflichtung ein unhaltbarer Communismus, so müßte er folgerichtig entweder der Gemeinde (oder bei Staatsarmenpflege dem Staat) das Recht zusprechen, jede Handlung des Einzelnen, die künftige Verarmung vielleicht herbeiführen könnte, zu verhindern, oder aber überhaupt jede öffentliche Armenpflege verwerfen. Ersteres würde die persönliche Freiheit und Verantwortlichkeit des Individuums völlig vernichten; die Aufhebung der öffentlichen Armenpflege aber ist bei dem gegenwärtigen Stand der Bildung und Humanität unmöglich.

der Verarmte zu überwinden nicht im Stande war, in unverschuldeten Ursachen der Armuth — oder aber die Armuth kann herbeigeführt worden sein durch ein unsittliches oder auch nur unverständiges oder unvorsichtiges Verhalten des Verarmten, das den Verfall der Vermögensverhältnisse und schließlich die gänzliche Mittellosigkeit nach sich gezogen hat, selbstverschuldete Armuthsursachen. Indessen wirken in weitaus den meisten Fällen verschuldete und unverschuldete Ursachen zusammen, um die Armuth herbeizuführen. Nur selten wird es möglich sein, das Maß der Verschuldung, das das einzelne verarmte Individuum trifft, mit Sicherheit festzustellen, und noch seltener wird es möglich sein, den künftigen Eintritt der Verarmung als Folge eines unsittlichen oder unvorsichtigen Verhaltens eines Menschen mit Sicherheit vorher zu bestimmen. Es ist nicht die Aufgabe des Staats, seine Angehörigen zur Beobachtung der Gebote der Sittlichkeit und Klugheit zu zwingen. Nur wenn durch das unmoralische oder unvernünftige Gebahren der Einzelnen die rechtlich geschädigten Interessen der Gesammtheit verletzt werden, nur dann ist der Staat berechtigt, durch Beschränkung der persönlichen Freiheit die Einzelnen von einem unsittlichen oder unverständigen Verfahren zurückzuhalten. In allen andern Fällen muß er sich begnügen, durch Verbreitung der Bildung eine sittliche und geistige Hebung der Bevölkerung zu erstreben. Inwieweit aber und mit welchen Mitteln der Staat den direkten Kampf mit der Unsittlichkeit der Einzelnen zu führen hat, wird in dem Abschnitt über die Sittlichkeitspolizei zu erörtern sein[68]). (Vergl. Handbuch III, Abschn. VI.)

Auch was diejenigen Ursachen der Armuth betrifft, die nicht in einem unsittlichen oder unverständigen Verhalten der Einzelnen bestehen, sondern die ohne Verschuldung des Einzelnen die Verarmung herbeigeführt haben, so giebt es auch gegen sie keine unmittelbar wirkenden Abwehrmittel. Gegen sie soviel wie möglich anzukämpfen, muß die Aufgabe der gesammten inneren Politik des Staats sein. Und diese Aufgabe ist heute wichtiger denn je. Es handelt sich vor Allem darum, dem Eintritt einer Massenarmuth entgegenzuwirken, von der bei der heutigen Organisation des wirthschaftlichen Betriebs in Zeiten der Arbeitslosigkeit alle diejenigen Arbeiter bedroht sind, die durch Arbeit in den Fabriken u. s. w. nur den zur Befriedigung des Lebensbedarfs gerade hinreichenden Lohn erwerben. Im Zusammenhang mit der gesammten sogen. socialen Frage ist näher erörtert worden, durch welche Mittel und Einrichtungen die Arbeiter gegen Verarmung in Zeiten der Arbeitslosigkeit, der Krankheit und des Alters versichert werden können. (Siehe Handbuch I, Abschn. III, XIX.) Durch eine umfassende Organisation des Arbeiterversicherungswesens kann allein den Gefahren, die aus den wirthschaftlichen und socialen Verhältnissen der Großindustrie entspringen, vorgebeugt werden. Wie hierdurch allein die wirthschaftliche Selbständigkeit der Arbeiter sicher gestellt werden kann, so können dadurch allein auch die Armenverbände entlastet und die ungerechte Vertheilung der Armenlast, die aus der heutigen Armengesetzgebung entspringen muß, vermindert werden. So mannigfach und so tief aber auch die Wirkungen sein werden, welche eine solche umfassende Organisation des Arbeiterversicherungswesens auf die

[68]) An dieser Stelle ist nur zu berücksichtigen die Vormundschaft über Verschwender. Dieses Institut ist zwar zunächst eingeführt worden im Interesse der Familienglieder, welche einerseits die Verpflichtung haben, dem verarmten Angehörigen den Lebensunterhalt zu reichen, und welche andererseits einen Erbanspruch auf dessen Vermögen haben. Aber auch der zur öffentlichen Unterstützung verpflichtete Armenverband kann den Antrag auf Prodigalitätserklärung und Stellung unter Vormundschaft einbringen. Diejenigen Personen, welche ihr Vermögen in leichtsinniger Weise durchbringen und dadurch sich und ihre Familie der Gefahr der Armuth aussetzen, können unter Vormundschaft gestellt werden. Die Entmündigung erfolgt durch Beschluß des Amtsgerichts. Doch kann der Beschluß binnen Frist eines Monats von dem Entmündigten im Wege der Klage angefochten werden. Das Verfahren ist durch die Reichs-Civilprozeßordnung § 621—627 geregelt. Vgl. preuß. A. L.R. I, 1, § 30; Sachsen: Bürg. Gesetzb. § 1987 u. ff.; Bayern: Roth, bayr. Civilrecht I, § 107; gemeines Recht: Windscheid, Pandecten II, § 446.

öffentliche Armenpflege ausüben wird, so müssen wir uns hier doch mit dem Hinweis auf den Zusammenhang beider Gebiete begnügen.

3. Die einzelnen Zweige der Armenpflege.

§ 47. Die Armenpflege selbst ist oder soll wenigstens sein der Kampf mit der Armuth. Ihr Ziel muß es sein, die Verarmten der Armuth zu entreißen und sie wieder wirthschaftlich selbständig zu machen. Hält die Armenpflege dieses Ziel im Auge, so wird sie danach auch in ihrer Ausübung zu unterscheiden haben zwischen denjenigen Armen, die arbeitsfähig sind und durch ihre Arbeit sich die Mittel zur Fristung der Existenz zu verschaffen vermöchten, wenn sie ihre Arbeitskräfte verwenden könnten oder wollten, und denjenigen Armen, die arbeits- und erwerbsunfähig sind. Die Grundsätze über die Uebung der Armenpflege müssen deshalb auch verschieden sein, je nachdem sie es mit arbeitsfähigen oder arbeitsunfähigen Armen zu thun hat [69]).

I. Arbeitsfähige Arme.

Arbeitsfähige Arme können entweder der öffentlichen Armenpflege anheimfallen, weil sie aus Trägheit, Arbeitsscheu u. s. w. nicht arbeiten wollen, oder weil sie die Möglichkeit nicht haben durch Verwendung ihrer Arbeitskräfte den Lebensunterhalt sich zu erwerben.

a. Was die arbeitsfähigen Armen betrifft, die nicht arbeiten wollen, so fallen sie überhaupt nicht unter den Begriff der der öffentlichen Unterstützung bedürftigen Armen, der Hilfsbedürftigen (Reichsges. v. 6. Juni 1870 § 28). Denn sie sind im Stande, durch Verwerthung ihrer Arbeitskraft sich die Mittel zur Befriedigung der nothwendigsten Lebensbedürfnisse zu verschaffen. Sie sind nicht sowohl ein Object der Armenpflege, als der Sicherheitspolizei. Der Staat erkennt sich nicht für verpflichtet und nicht für berechtigt, gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu als individuelle Laster der Einzelnen einzuschreiten. Gegen diejenigen aber, die aus Müßiggang und Arbeitsscheu eine Lebensweise führen, welche den rechtlich geschützten Interessen der Gesellschaft und des Staats Gefahr bringt, ist die Anwendung von Zwangsmitteln geboten. Einer solchen Lebensweise müssen aber diejenigen Personen sich hingeben, welche weder eigenes Vermögen besitzen, noch von bestimmten Personen ihren Lebensunterhalt empfangen, noch durch rechtlich erlaubte Arbeit sich die Mittel hierzu zu erwerben suchen. Sie sind durch ihre Lebensweise selbst eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und das Gemeinwohl, und der Staat ist berechtigt und verpflichtet, durch Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit diese Gefahr zu beseitigen. Wie im römischen Reich und im Mittelalter, so ist auch in allen modernen Staaten die in Landstreicherei und Bettelei bestehende Lebensweise mit Strafe bedroht. Es kann gegen arbeitsscheue Arme Zwang angewandt werden, um sie zu rechtlich erlaubter und wirthschaftlicher Thätigkeit zu erziehen. Das deutsche Strafgesetzbuch (§ 361) enthält hierüber folgende Bestimmungen. Strafbar an sich sind Landstreicherei und Bettelei. Als Landstreicher werden alle diejenigen Personen betrachtet, die, ohne erlaubten Zweck und ohne die Mittel ihres Unterhalts nachweisen zu können, sich im Lande umhertreiben und sich auf gut Glück fortzubringen suchen. Gleich denen, die selbst der Bettelei obliegen, werden auch die Personen

[69]) Die ältere Literatur über die verschiedenen Arten und Methoden der Armenversorgung ist außerordentlich zahlreich. Es genügt hier auf die Angaben bei Mohl, P.W. I, § 53 und Rau II, § 325 zu verweisen. Auch heute noch werthvoll sind die betreffenden Abschnitte in den Werken von Villeneuve-Bargemont, économie politique chrét., 3 Bde. (1834), und de Gérando, de la bienfaisance publique, 4 Bde. (1839). In neuerer Zeit sind die hierher gehörigen Fragen namentlich in den Schriften über Innere Mission und der derselben nahestehenden Literatur behandelt worden. Vgl. die Fliegenden Blätter aus dem Rauhen Hause zu Horn bei Hamburg (seit 1846) und die Blätter für Armenwesen, herausgegeben von der Centralleitung der Wohlthätigkeitsvereine (Stuttgart, seit 1848).

bestraft, welche Kinder zum Betteln anleiten oder ausschicken, oder Personen, welche ihrer Gewalt und Aufsicht untergeben sind und zu ihrer Hausgenossenschaft gehören, vom Betteln abzuhalten unterlassen. Müßiggang, Spiel und Trunksucht sind dagegen nur dann strafbar, wenn der Lasterhafte dadurch in einen Zustand geräth, in welchem zu seinem Unterhalte oder zum Unterhalte derjenigen, zu deren Ernährung er verpflichtet ist, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß (§ 361, Ziffer 3, 4, 5). Personen, die aus öffentlichen Armenmitteln Unterstützung empfangen, können, soweit ihre Kräfte ausreichen, zur Arbeit von der Behörde angehalten werden. Weigern sie sich aus Arbeitsscheu, die ihnen angewiesene und ihren Kräften angemessene Arbeit zu verrichten, so sind sie strafbar (§ 361, Ziffer 7). In allen diesen Fällen kann die Haftstrafe (Freiheitsentziehung von einem Tag bis auf 6 Wochen) verhängt werden. Bei der Verurtheilung zur Haft kann aber von dem Gericht zugleich erkannt werden, daß die verurtheilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde zu überweisen sei. Die Landespolizeibehörde erhält dadurch die Befugniß, den Verurtheilten entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden. Ist die Verurtheilung wegen Bettelei, Anhalten zum Betteln oder Nichtverhinderung der Bettelei (siehe oben) erfolgt, so kann eine solche Ueberweisung an die Polizeibehörde nur erfolgen, wenn der Verurtheilte in den letzten drei Jahren wegen dieser Uebertretung mehrmals rechtskräftig verurtheilt worden ist, oder wenn derselbe unter Drohung oder mit Waffen gebettelt hat (§ 362) [70]). Bietet demnach die deutsche Strafgesetzgebung genügende Mittel dar, um gegen den Müßiggang und die Arbeitsscheu dann einzuschreiten, wenn hieraus Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entspringen, so darf doch nicht verkannt werden, daß durch Strafen und durch zwangsweise Arbeit in den Arbeitshäusern das Uebel wohl vermindert, aber nicht beseitigt werden kann. Die Bettelei kann nur unterdrückt werden, wenn das Almosengeben unterdrückt wird. Das Strafgesetz kann und darf aber nicht der privaten Wohlthätigkeit eine solche Beschränkung auferlegen. Verbote die darauf abzielen, würden nur die Bethätigung des Wohlthätigkeitssinnes und der Menschenliebe schädigen, ohne doch durchführbar zu sein. Nur durch Verbreitung der richtigen Ansichten über Armenpflege und durch eine umfassende Organisation der öffentlichen Armenpflege und ihre Verbindung mit der privaten Wohlthätigkeit wird es möglich sein, der Bettelei erfolgreich entgegenzuwirken. Durch Gründung und Ausbreitung von Vereinen gegen den Bettel kann hier weit mehr gewirkt werden, als durch eine Verschärfung der gegen den Bettel und die Landstreicherei angedrohten Strafen.

§ 48. b. Die Aufgabe der Armenpflege gegenüber den arbeitsfähigen Armen, die bereit sind zu arbeiten, die aber nicht im Stande sind, Arbeit zu finden, durch deren Ertrag sie ihr Leben zu fristen vermögen, besteht darin, ihnen Beschäftigung zu verschaffen. Der Einzelne hat nicht ein Recht auf Arbeit, aber die öffentliche Armenpflege ist verpflichtet, ihm so lange den Unterhalt zu gewähren, bis er genügende Arbeit findet. Und daraus ergiebt sich auch ihre Verpflichtung, Arbeitsgelegenheit zu verschaffen, da nur durch Arbeit der Verarmte der Armuth entrissen werden kann. In regelmäßigen Zeiten wird die Thätigkeit der öffentlichen Armenpflege für arbeitsfähige und arbeitsuchende Personen nur ausnahmsweise und vorübergehend einzutreten haben. Wer arbeitsfähig ist, vermag in normalen Verhältnissen auch Arbeit selbst zu finden, durch deren Ertrag er den nothdürftigen Unterhalt für sich und seine Familie zu bestreiten vermag. Doch können allerdings auch Nothfälle eintreten, in welchen eine augenblickliche, wenn auch nur vorübergehende öffentliche Unterstützung erforderlich ist, um den Verarmten in die Möglichkeit zu versetzen, lohnende Arbeit

[70]) Vgl. auch das österreichische Gesetz v. 10. Mai 1873, betreffend polizeistrafrechtliche Bestimmungen wider Arbeitsscheue und Landstreicher.

zu finden (z. B. augenblickliche Erwerbslosigkeit nach der Entlassung aus einer Straf- oder Krankenanstalt). Einer gut organisirten Armenpflege wird es meist gelingen, gerade in diesen Fällen rasche und sichere Abhilfe zu gewähren und, außer der Unterstützung mit den nothwendigsten Lebensmitteln u. s. w., dem Verarmten die Verwerthung seiner Arbeitskraft zu vermitteln oder ihm eine seinen Kräften entsprechende Arbeit anzuweisen. Auch hier können Privatvereine und Anstalten, die sich den Nachweis von Arbeitsgelegenheit und namentlich die Unterbringung von entlassenen Sträflingen zur Aufgabe machen, in der fruchtbringendsten Weise mit den Organen der öffentlichen Armenpflege gemeinsam wirken [71]). Die in solchen Ausnahmefällen gewährte Unterstützung muß sich auf die Befriedigung der nothwendigsten Lebensbedürfnisse in strengster Weise beschränken, um den Verarmten selbst zu veranlassen, unter Anstrengung aller seiner Kräfte sich möglichst bald der öffentlichen Unterstützung zu entziehen. Nur dann kann verhindert werden, daß die Armenpflege nicht selbst die Armuth großzieht. Mit Recht bedrohen die württembergische und oldenburgische Gesetzgebung diejenigen mit Strafe, die aus Muthwillen oder Bosheit sich in die Lage versetzen, öffentlich Unterstützung ansprechen zu müssen, sowie diejenigen, welche durch unwahres Vorgeben oder Verschweigen der Wahrheit von öffentlichen Behörden oder Wohlthätigkeitsvereinen Unterstützung erschleichen (Württemberg: Polizeistrafgesetz Art. 10, Oldenburg: G.O. Art. 72, § 2).

§ 49. Hat demnach die Armenpflege gegenüber den arbeitswilligen und den arbeitsscheuen Armen ganz verschiedene Aufgaben, so ist es doch häufig mit großen Schwierigkeiten verbunden, diese beiden Kategorien von Armen aus einander zu halten. Nicht nur sind die Organe der Armenpflege nicht immer im Stande, das Gewebe von Lüge und Verstellung, hinter dem die Arbeitsscheuen ihre Faulheit und ihre Laster zu verbergen suchen, zu zerreißen; nicht selten werden auch die arbeitsscheuen Personen, die durch Lüderlichkeit heruntergekommen sind, in der That nicht mehr lohnende Arbeit finden können, wenn sie dieselbe auch aufsuchen, weil die Arbeitgeber sich scheuen, sie in ihren Dienst zu nehmen. Die Erfahrungen, die insbesondere in der englischen Armenpflege vor der Reform von 1834 gemacht worden sind, haben gezeigt, welche Mißbräuche mit der Unterstützung der arbeitsfähigen Armen sich verbinden können, wenn dieselbe ohne genügende Untersuchung der thatsächlichen Verhältnisse erfolgt und in Gewährung von Geld besteht. Diese Erfahrungen haben in England die Gesetzgebung veranlaßt, in dem Gesetz von 1834 den Grundsatz aufzustellen, daß arbeitsfähige Arme in der Regel in ein Armenarbeitshaus (workhouse) aufgenommen werden müssen, in welchem sie zur Arbeit gezwungen und einer strengen Hausdisciplin unterworfen werden. Die Nöthigung zur Arbeit und die Beschränkung der persönlichen Freiheit sollten sichere Proben für die wirkliche Hilfsbedürftigkeit sein. Zwar kann Niemand zum Eintritt in das Armenhaus genöthigt werden, aber die Weigerung zieht den Verlust des Anspruchs auf eine andere Unterstützung nach sich. Die Armenverbände sind zur Errichtung von Armenarbeitshäusern verpflichtet worden. Nur in Ausnahmefällen soll an Arbeitsfähige eine Unterstützung außerhalb des Arbeitshauses gewährt werden. Indessen hat die Praxis doch bald zu einer Milderung geführt, so daß gegenwärtig ein nicht geringer Theil auch der arbeitsfähigen Armen außerhalb des Arbeitshauses durch Gewährung von Nahrungsmitteln, Kleidung u. s. w. unterstützt wird [72]). Auch in einigen deutschen Ländern, wie namentlich im Königreich Sachsen, sind Armenarbeitshäuser eingeführt worden. In den kleinen Landgemeinden ist vielfach die Armenbehörde nicht im Stande, weder der Arbeitsscheuen Herr zu werden, noch auch den Arbeitslosen, aber Arbeitswilligen Arbeit zu verschaffen. Nur allzu häufig werden dann die arbeitsfähigen Armen in das zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmte Armenhaus der Gemeinde aufgenommen, das ohne genügende Aufsicht bald zur Brutstätte der Laster, Verführung und Unreinlichkeit wird. Da aber die einzelnen Gemeinden zur Errichtung von Armenarbeitshäusern nicht im Stande sind, so bildeten sich seit dem Jahre 1860 in den meisten Kreisen Sachsens Bezirksvereine, deren Mitglieder die Gemeinden und selbständigen Gutsbezirke sind. Sie erhalten durch Bestätigung ihrer Statuten von der Regierung die Rechte einer juristischen Person. Mit ihrem eigentlichen Zwecke der Gründung und Unterhaltung eines gemeinschaftlichen Armenarbeitshauses verbinden sie vielfach noch weitergehende Zwecke, wie Fürsorge für arme Kinder u. s. w. Die Generalkosten (für Erwerb, Einrichtung, Unterhaltung des Hauses, Gehalt der Beamten u. s. w.) werden von dem Vereine getragen und durch Beiträge der Gemeinden und

---

[71]) Es sei namentlich auf Berlin verwiesen. Hier wirkt der Verein gegen Verarmung und Bettelei in engster Verbindung mit der öffentlichen Armenpflege. Vgl. Straßmann, Geschichte der Verfassung und Wirksamkeit des Vereins gegen Verarmung 1873.

[72]) Vgl. Gneist, engl. Communalverf. II, 1067 u. ff.

Gutsbezirke, die nach den Steuereinheiten umgelegt werden, aufgebracht. Die Specialkosten für die einzelnen, dem Arbeitshause überwiesenen Armen werden von dem Ortsarmenverband, dem derselbe angehört, bezahlt. Die Häuslinge werden entweder in der Anstalt selbst zu strenger Arbeit angehalten, oder aber des Tags über an Privatleute zur Arbeit verdungen. Sie unterliegen einer sehr strengen Disciplin. Auf Grund der von der Regierung genehmigten Hausordnung kann auch körperliche Züchtigung als Zuchtmittel zur Anwendung kommen [73].

Auch in andern Landestheilen, wie in der Provinz Schleswig-Holstein, in Ostfriesland, Oldenburg u. s. w., haben die Armenarbeitshäuser Eingang gefunden. Hier dienen sie aber meist auch zur Aufnahme von arbeitsunfähigen Armen, von Kindern, Gebrechlichen u. s. w. [74]) Auch die von den meisten preußischen Landarmenverbänden errichteten Armenanstalten sind sowohl zur Aufnahme von arbeitsscheuen wie von arbeitsunfähigen Armen bestimmt.

Der Grundgedanke, auf welchem die Einrichtung der Armenarbeitshäuser beruht, ist gewiß ein richtiger. Die Arbeitsscheuen, die, statt von ihrer Hände Arbeit zu leben, vorziehen, der Armenkasse zur Last zu fallen, müssen zur Arbeit gezwungen, einer streng geregelten Lebensweise und einer scharfen Zucht unterworfen werden. Das aber kann nur in besonderen Anstalten geschehen, die geeignet sind, den Andrang arbeitsscheuen Gesindels von der Armenkasse fern zu halten. Mit Recht geben deshalb auch die meisten Landesgesetze den Organen der öffentlichen Armenpflege die Befugniß, für solche Anstalten Hausordnungen zu erlassen, durch welche den Vorgesetzten derselben eine Disciplinarstrafgewalt übertragen werden kann [75]). Aber es darf nicht verkannt werden, daß die Unterbringung in ein Arbeitshaus, in welchem dem Häusling die Freiheit, über seine Arbeitskraft und Arbeitszeit zu verfügen, entzogen ist, thatsächlich einer Freiheitsstrafe gleichkommt, daß damit eine Schmälerung der Ehre und nicht selten eine große Härte auch gegen die Verwandten verbunden sein kann. Die Unterbringung in ein Arbeitshaus sollte deshalb nur zulässig sein bei wirklich arbeitsscheuen Personen, nicht aber bei solchen, welchen es trotz ihrem guten Willen nicht möglich ist, Arbeit, von deren Lohn sie ihr Leben zu fristen und ihre Familie zu unterhalten vermögen, zu finden. Mit Recht sagt die preußische Instruction zu dem Gesetz vom 8. März 1871 § 1: „Von dieser Befugniß sollen die Armenvorstände jedoch nur geeigneten Falls Gebrauch machen. Die öffentliche Armenpflege darf neben der nöthigen Strenge, deren Mangel allerdings erfahrungsmäßig zur Demoralisation der Armenbevölkerung führt, auch der auf den einzelnen Fall Rücksicht nehmenden Humanität nicht entbehren. Statt der Gewährung von Unterstützungen in Geld, Lebensmitteln, Brennmaterialien wird daher die Unterbringung in öffentlichen Armenhäusern auch in Zukunft keineswegs die ein- für allemal zu befolgende Regel bilden dürfen. Nur das verständige Ermessen kann je nach der Lage des Falls darüber die Richtschnur an die Hand geben, welcher Modus als der zweckentsprechende, beiden Rücksichten die gebührende Rechnung tragende anzusehen ist." Die Verbringung in ein Armenarbeitshaus darf immer nur mit dem Willen des Armen geschehen, wie ihm auch die Entlassung nicht versagt werden darf. Will sich der Arme mit der ihm im Armenarbeitshaus gebotenen Unterstützung nicht begnügen, so verzichtet er auf öffentliche Unterstützung und es ist ihm überlassen, sich seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Ist er hierzu nicht im Stande, so kann er auf Grund des St. G. B. § 361 Ziff. 7 bestraft und nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde überwiesen werden, die dann erst das Recht erhält, ihn bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus zu verbringen [76]). Mit diesen Bestimmungen des Reichsstrafgesetzes steht es in Widerspruch, wenn in einigen Staaten, wie Sachsen und Oldenburg, der Verwaltungsbehörde die Befugniß ertheilt ist, unter gewissen Voraussetzungen die Entlassung zu verweigern und den Armen wider seinen Willen in einem Armenarbeitshaus festzuhalten.

§ 50. Schwierige Aufgaben werden der öffentlichen Armenpflege gestellt, wenn in Folge von außerordentlichen Ereignissen ganze Klassen der Bevölkerung aus Mangel an Arbeit der Armuth verfallen. Eine solche Krankheit im wirthschaftlichen Leben des Volkes kann einen localen Charakter haben, sich auf eine Gemeinde oder einen Landestheil beschränken, oder aber auch den ganzen Staat ergreifen. Die Gründe, welche solche Nothzeiten herbeiführen, können sehr verschiedenartig sein: Naturereignisse (Erdbeben, Ueberschwemmungen, schlechte Ernten), unglückliche Kriege, Productions- und Absatzkrisen. In solchen Fällen

---

[73]) Vgl. Bitzer, die Bezirksarmenarbeitshäuser in Sachsen (1864); Rocholl a. a. O., S. 641 u. f.

[74]) Vgl. Seelig bei Emminghaus, S. 126; Kollmann, statist. Nachr. über Oldenburg XVIII, 79 u. ff.; Rocholl, S. 559 u. ff.

[75]) Baden: Armengesetz § 19; Sachsen: Armenordnung § 58; Württemberg: Gesetz v. 1873 Art. 23. In Preußen gestatten die Reglements der einzelnen Provinzialanstalten die Aufstellung von Hausordnungen und die Uebertragung einer Disciplinargewalt an den Vorstand.

[76]) Mit den Armenarbeitshäusern dürfen nicht verwechselt werden die als Strafanstalten dienenden Arbeitshäuser, die zur Verbüßung der correctionellen Nachhaft bestimmt sind.

werden die Mittel der örtlichen und regelmäßigen Armenpflege nicht ausreichen, um der dringendsten Noth Abhilfe zu verschaffen. Es müssen dann die größeren Verbände der Bezirke und Provinzen, sowie der gesammte Staat den nothleidenden Landestheilen zu Hilfe kommen. Allgemeine Rechtssätze lassen sich aber für die Thätigkeit des Staats und seiner Organe zur Bekämpfung derartiger allgemeiner Nothstände nicht aufstellen, weil in jedem einzelnen Falle die Verhältnisse zu verschiedenartig sind. Immerhin aber wird auch in solchen Nothständen die öffentliche Armenpflege sich nicht damit begnügen dürfen, durch Darreichung von Lebensmitteln u. s. w. den Arbeitslosen die Fristung des Lebens zu ermöglichen; sie wird, sofern eine sofortige Beseitigung der Ursachen des Nothstands sich nicht herbeiführen läßt, Sorge dafür zu tragen haben, daß die Hilfsbedürftigen nur durch Arbeit, die der Staat, die Provinz, die Gemeinde ihnen verschafft, ihren Lebensunterhalt erwerben. Freilich sind öffentliche Arbeiten, die zunächst deshalb unternommen werden, um den Arbeitslosen Beschäftigung zu gewähren, häufig mit großen Nachtheilen verbunden. Da die Arbeiter nicht nach ihrer Fähigkeit, sondern nach der Bedürftigkeit angenommen und nicht nach der Leistung, sondern nach dem Maße ihres Lebensbedarfs bezahlt werden, so werden vielfach die Kosten solcher Arbeiten nicht im Verhältniß zu dem Werthe derselben stehen. Es wird selbst nicht immer zu vermeiden sein, daß Arbeiten unternommen werden, die überhaupt nur von geringem Nutzen sind, so daß auch das Kapital, das aufgewandt wird, verloren geht. Endlich wird durch solche Arbeiten in der Bevölkerung leicht die Vorstellung erweckt, als habe der Einzelne einen Rechtsanspruch, von dem Staat lohnende Arbeit zu erhalten. Trotzdem, selbst wenn die hervorgehobenen Nachtheile nicht ganz zu vermeiden sind, werden in Nothzeiten öffentliche Arbeiten zu unternehmen sein, um die arbeitsfähigen Personen nicht dem Müßiggang verfallen zu lassen und damit Arbeitsscheu und alle damit verbundenen Laster groß zu ziehen.

II. Arbeitsunfähige Arme.

§ 51. Kindheit, Krankheit und Altersschwäche sind die hauptsächlichsten Ursachen der Arbeitsunfähigkeit. Für jede dieser drei Klassen von Armen muß die öffentliche Armenpflege besondere Anordnungen und Anstalten treffen.

a. Arme Kinder. Ihnen gegenüber hat die öffentliche Armenpflege große und wichtige Verpflichtungen. Sie kann sich nicht darauf beschränken, den Kindern bis zu der Zeit, wo sie erwerbsfähig sind, den Lebensunterhalt zu reichen, sondern sie muß suchen, sie zu tüchtigen Mitgliedern der bürgerlichen Gesellschaft heranzuziehen. Der öffentlichen Armenpflege fallen zunächst nur diejenigen Kinder anheim, zu deren Versorgung und Erziehung keine privatrechtlich verpflichteten Angehörigen vorhanden sind, und die kein Vermögen besitzen, durch welches die Kosten der Versorgung und Erziehung bestritten werden können. Die armen Waisen und Findlinge haben schon frühe das Mitleid in besonderem Maße auf sich gezogen und die christliche Kirche hat das Verdienst, zuerst eigene Anstalten für sie gegründet zu haben. Indem die Kirche sich vor Allem der Findlinge annahm, wollte sie zugleich den Verbrechen der Kindstödtung und Fruchtabtreibung entgegenwirken, Verbrechen, die in dem Alterthum kaum als solche betrachtet wurden [77]). Das durch die Eltern selbst gefährdete Leben der Kinder sollte erhalten werden. Dieser Gesichtspunkt war es auch, der Papst Innocenz III. veranlaßte, im Jahre 1198 bei dem Neubau und der Erweiterung des Hospitals San Spirito zu Rom mit demselben ein Findelhaus zu verbinden und durch Einführung einer sinnreichen Einrichtung, der sogen. Drehlade, es den Eltern zu ermöglichen, in geheimer, aber sicherer Weise ihre Kinder dem Findelhaus zu übergeben. Man hoffte, da-

---

[77]) Vgl. Löning, Geschichte des Kirchenrechts I, 326; II, 246 u. f.

durch die Verbrechen gegen das Leben der Kinder soviel wie möglich zu verhindern [78]). Die Drehlade ist ein drehbarer Holzcylinder, dessen eine Hälfte mit einer Höhlung versehen ist. Diejenigen, welche dem Findelhaus ein Kind übergeben wollen, geben mit einer an der Drehlade befindlichen Glocke ein Zeichen, worauf die mit der Höhlung versehene Hälfte des Cylinders nach außen gedreht und, nachdem sie das Kind aufgenommen, nach innen zurückgedreht wird. Doch fand diese Einrichtung außerhalb Roms nur langsam Verbreitung. Erst seit dem 14. Jahrhundert wurden in Italien und Frankreich theils durch die geistlichen Orden, theils durch weltliche Genossenschaften zahlreiche Findelhäuser gegründet. In Deutschland dagegen fanden die Findelhäuser nur in wenigen Städten Eingang. Dagegen wurden hier seit der Mitte des 16. Jahrhunderts in vielen Städten Waisenhäuser zur Verpflegung und Erziehung armer Kinder verstorbener Ortsbürger errichtet, in denen nur nach vorheriger Untersuchung aller Verhältnisse eine Aufnahme stattfinden konnte [79]). Namentlich seit dem Anfang des 18. Jahrhunderts, seitdem A. H. Francke durch Gründung des Halleschen Waisenhauses einen kräftigen Anstoß zur Umgestaltung des Armenerziehungswesens gegeben, wurden Waisenhäuser in größerer Zahl gegründet, und in ihnen fanden auch die Findlinge Aufnahme. In Frankreich hatte, wie schon erwähnt (S. 584), Napoleon durch Decret von 1811 die Verpflegung der Findel- und Waisenkinder den Departements als gesetzliche Verpflichtung auferlegt und vorgeschrieben, daß in jedem Arrondissement ein Findelhaus, das mit einer Drehlade versehen sein soll, gegründet werde. In Ausführung dieses Gesetzes wurde dann auch die Zahl solcher Anstalten auf 265 im Jahre 1812 erhöht. Jedoch traten sehr bald die Nachtheile der Einrichtung so stark hervor, daß ein heftiger Kampf gegen dieselbe begann. Die Erfahrung bewies unwiderleglich: 1) daß die unehelichen Verbindungen und Geburten dadurch außerordentlich befördert wurden; 2) daß die Kinderaussetzungen von Jahr zu Jahr an Zahl zunahmen; 3) daß die Einrichtung selbst in zahlreichen Müttern das Gefühl der Pflicht und der Kindesliebe erstickte; 4) daß die den Departements und Gemeinden auferlegten Lasten in einem solchen Maße anwuchsen, daß sie bald die Leistungsfähigkeit derselben übersteigen mußten [80]). Seit 1834 beginnt man in Frankreich, ohne die Gesetzgebung selbst zu ändern, thatsächlich die Drehladen aufzuheben. Ihre Zahl war schon 1845 auf 97 gesunken und im Jahre 1870 existirten keine mehr. Doch finden dieselben immer noch Anhänger und noch vor wenigen Jahren wurden im Senat und in der Akademie der Wissenschaften lebhafte Verhandlungen über die Frage der Wiedereinführung der Drehladen (tours) geführt [81]). Die Drehladen bestehen heute nur noch an einzelnen Findelhäusern in Italien, Spanien und Portugal. Dieselben Nachtheile wie die Findelhäuser mit Drehladen haben diejenigen, welche jedes ihnen dargebrachte Kind aufnehmen, wie dies in einigen italienischen Findelhäusern und dem großen Findelhaus zu Dublin der Fall ist. In Frankreich sind die Drehladen durch Aufnahmebureaux ersetzt worden, in welchen die thatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse jedes einzelnen Falls untersucht und erst nach Feststellung der Nothwendigkeit die Aufnahme des Kindes beschlossen wird. Es bedarf keines weiteren Beweises, daß es allein den Grundsätzen einer rationellen Armenpflege entspricht, die öffentliche Unterstützung nur solchen Kindern zu gewähren, die deren

---

[78]) Ueber Findelhäuser Mohl P.W. I, § 65; Hügel, die Findelhäuser und das Findelwesen Europa's (1863) mit sehr reichen Literaturangaben; Conrad, die Findelanstalten in Hildebrand's Jahrb. XII, 241 u. ff.

[79]) Waisenhäuser wurden errichtet zu Lübeck 1547, zu Augsburg 1572, Hamburg 1597, Mainz 1665, Erfurt 1670, Frankfurt a. M. 1679, Bremen 1692 u. s. w. Vgl. Kröger, die Waisenfrage (1848), S. 20 u. ff.

[80]) Vgl. Villeneuve-Bargemont, économie polit. chrét. VI, ch. 4.

[81]) S. séances et travaux de l'académie des sciences mor. et. polit., Bd. 110 (1878), S. 264 u. ff. Vgl. auch v. Reitzenstein a. a. O., S. 612 u. ff.

thatsächlich bedürftig sind, daß dieser oberste Grundsatz der Armenpflege sowohl bei der Einrichtung der Drehladen als bei den blinden Aufnahmen außer Acht gelassen wird.

Eine weitere Frage ist es, ob die Waisenkinder und Findlinge in Anstalten aufzunehmen und gemeinsam zu verpflegen und zu erziehen sind, oder ob sie erprobten Pflegeleuten gegen Entgelt zur Verpflegung und zur Erziehung zu übergeben sind. Diese vielerörterte und wichtige Frage läßt sich nicht nach allgemeinen Grundsätzen in einer für alle Fälle gleichen Weise entscheiden. Beide Systeme haben ihre Vorzüge und ihre Mängel. Jedenfalls darf eine Vertheilung der Kinder an Pflegeeltern nur insoweit stattfinden, als sich erprobte und völlig zuverlässige Personen finden, die die Kinder zu übernehmen bereit sind. Die Schwierigkeit, solche Personen in genügender Zahl zu finden, ist meist eine sehr große, wie denn auch die Nothwendigkeit der Aufsicht, die ununterbrochen über die Pflegeeltern geführt werden muß, die allgemeine Durchführung dieses Systems vielfach erschwert. Auch hier kann die Thätigkeit von Privatvereinen, die sich der öffentlichen Armenpflege anschließen, vortrefflich wirken, indem durch sie die zur Uebernahme der Kinder geeigneten Personen erkundet und die Pflegeeltern überwacht werden.

§ 52. Die öffentliche Armenpflege muß sich ferner aber auch derjenigen Kinder annehmen, welche zwar nicht in die Kategorie der armen Kinder im eigentlichen Sinne (siehe oben S. 570) gehören, welche aber der sittlichen Verwahrlosung verfallen, weil die zu ihrer Erziehung verpflichteten Personen ihre Verpflichtung nicht zu erfüllen vermögen. Die Thätigkeit von Privatpersonen und Vereinen hat zwar zur Rettung verwahrloster Kinder vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt[82]), aber sie kann doch nur einen örtlich beschränkten Kreis umfassen und hat nicht die Mittel, den Widerstand der Eltern zu brechen und zwangsweise gegen die Kinder vorzugehen. Der Staat muß hier auf dem Wege der Gesetzgebung die Voraussetzungen feststellen, unter welchen Kinder auch gegen den Willen der Eltern der sittlichen Verwahrlosung und damit dem Verbrechen und der Armuth entrissen werden können. Auch genügt es nicht, wenn der Staat für die Erziehung und Rettung solcher Kinder Anordnungen trifft, die eine strafbare Handlung begangen haben, wegen ihres Alters aber nicht zu einer eigentlichen Strafe verurtheilt werden können[83]). In sehr vielen Fällen ist die Gefahr der sittlichen Verwahrlosung der Kinder, die keine strafbare Handlung begangen haben, eine nicht minder große. Doch haben erst wenige Staaten sich dazu entschlossen, gegen die Eltern und Vormünder solcher Kinder einen Zwang auszuüben, und die Verbringung der Kinder gegen den Willen der Eltern und Vormünder in eine Anstalt oder in eine zuverlässige Familie zu gestatten[84]). Kann prinzipiell das Recht des Staats hierzu nicht bestritten werden, so muß doch andererseits das Gesetz auch die noth-

---

[82]) Vgl. die Mittheilungen in dem von Schäfer herausgegebenen Werke: die Innere Mission in Deutschland (Hamburg I 1877, II 1879) und J. Wellauer und J. Müller, die schweizerischen Armenerziehungsanstalten 1870.

[83]) Nach dem deutschen Strafgesetzbuch § 55 können Kinder, welche das 12. Lebensjahr bei Begehung einer strafbaren Handlung noch nicht überschritten haben, wegen derselben nicht strafrechtlich verfolgt werden. Aber die Unterbringung in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt kann erfolgen, nachdem durch Beschluß der Vormundschaftsbehörde die Begehung der Handlung festgestellt und die Unterbringung für zulässig erklärt ist. Nach § 56 ist ein Angeschuldigter, welcher zu einer Zeit, als er das 12., aber nicht das 18. Lebensjahr vollendet hatte, eine strafbare Handlung begangen hat, freizusprechen, wenn er bei Begehung derselben die zur Erkenntniß ihrer Strafbarkeit erforderliche Einsicht nicht besaß. In dem Urtheil kann aber bestimmt werden, daß er in eine Erziehungs- oder Besserungsanstalt gebracht werden soll. In der Anstalt kann er bis zum vollendeten 20. Lebensjahre behalten werden. Zur Ausführung des § 55 des St.G.B.s ist in Preußen das Gesetz v. 13. März 1878, betreffend die Unterbringung verwahrloster Kinder, ergangen.

[84]) Dies ist geschehen in Württemberg: Polizeistrafgesetz Art. 12. Die Unterbringung von Kindern, die der sittlichen Verwahrlosung Preis gegeben werden, kann erfolgen auf Erkenntniß des Gemeinderaths. Ferner Oldenburg: Gesetz v. 12. Febr. 1880 Art. 9.

wendigen Vorsichtsmaßregeln zur Verhütung von Mißbräuchen treffen. Da, wo die Unfähigkeit der Eltern zur Erziehung des Kindes nicht unzweifelhaft ist, soll das Kind nicht seinem natürlichen Boden, dem Elternhaus entrissen werden.

Daß Kinder, die der öffentlichen Armenpflege oder der Zwangserziehung anheimfallen, nicht in Anstalten verbracht werden dürfen, in welchen erwachsene Personen zur Verbüßung einer Strafe oder zur sittlichen Verbesserung sich befinden (Straf-, Arbeits-, Correctionshäuser), ist heute überall anerkannt. Aber soviel wie möglich sollen sie auch nicht in Armenhäuser untergebracht werden. Selbst Kinder solcher Personen, welche in Armenhäusern Aufnahme gefunden, müssen in besondere Anstalten oder zu Pflegeeltern verbracht werden, um sie der Ansteckung durch schlechtes Beispiel und der Verführung zu entziehen. Das System der mit den Armenhäusern verbundenen Schulen, wie es noch in England besteht, hat nur schlechte Früchte getragen [85]). Da in der Regel die Ortsarmenverbände nicht hinreichende Mittel besitzen, um für die Verpflegung und Erziehung armer und sittlich verwahrloster Kinder in ausreichender Weise Sorge zu tragen, so sollte größeren Verbänden durch die Gesetzgebung die öffentliche Armenpflege dieser Kinder übertragen werden.

§ 53. b. Für körperlich oder geistig kranke Personen, sowie für Altersschwache, die weder sich selbst zu erhalten vermögen, noch auch Angehörige besitzen, die privatrechtlich zu ihrer Unterhaltung verpflichtet sind und dieser Verpflichtung nachkommen können, kann entweder dadurch Sorge getragen werden, daß sie in einer Kranken- oder Armenanstalt Aufnahme finden, oder dadurch, daß sie öffentliche Unterstützung in der Familie, die ihre Verpflegung übernimmt, erhalten. Je nach der Verschiedenheit der Verhältnisse wird die eine oder die andere Art der Armenpflege die angemessenste sein. Die Hausunterstützung (offene Armenpflege) wird namentlich dann zur Anwendung zu kommen haben, wenn der Arme noch Familienangehörige besitzt, die zu seiner Pflege verpflichtet oder bereit sind, ohne aber genügende Mittel hierzu zu besitzen. In der Regel wird dem Armen das, was zur Erhaltung des Lebens und zur Krankenpflege nothwendig ist, in Natur zu gewähren sein (Nahrungsmittel, Kleidung, Brennmaterial, Arzneimittel u. s. w.) [86]). Die ärztliche Hilfe ist durch besonders angestellte Armenärzte zu leisten. Ist die Anstellung von Armenärzten nicht thunlich, so haben die praktischen Aerzte für die den Armen gewährte Hilfe einen Anspruch auf Honorirung gegen den zur Armenpflege verpflichteten Verband. Die Unterstützung hat sich ferner auch auf die Erziehung und Ausbildung der Kinder, auf Gewährung eines angemessenen Begräbnisses u. s. w. zu erstrecken. Geldgaben sollen, um Mißbrauch zu verhüten, nur in Ausnahmefällen gewährt werden. Immer hat die Unterstützung sich in den Grenzen des für Erhaltung des Lebens und der Gesundheit unabweisbaren Bedürfnisses zu halten. Sie soll nur gewährt werden nach einer sorgfältigen, alle Verhältnisse berücksichtigenden Prüfung des Unterstützungsgesuchs und immer nur auf eine bestimmte Zeit, nach deren Ablauf sie, wenn eine wiederholte Prüfung die Nothwendigkeit ergiebt, zu erneuern ist. Die Hausarmen sind einer fortwährenden Beaufsichtigung zu unterwerfen. Die Armenpfleger müssen die Armen ihres Bezirks von Zeit zu Zeit unvermuthet in ihren Wohnungen besuchen, die ordentliche Verwendung der gewährten Unterstützung controliren,

---

[85]) Vgl. den interessanten Aufsatz von F. Mouat, on the education and training of the children of the poor im Journal of the statistical society, Bd. 43 (1880), S. 184—243. Der in Frankreich mehrfach gemachte Versuch, landwirthschaftliche Colonieen zur Erziehung der enfants assistés zu errichten, hat bis jetzt keine befriedigende Resultate gehabt. Vgl. v. Reitzenstein a. a. O., S. 610.

[86]) Ueber die Hausarmenpflege vgl. das noch immer werthvolle Werk von de Gérando, le visiteur du pauvre (1829, deutsch 1831). Eingehende und beachtenswerthe Bestimmungen enthalten die sächsische Armenordnung v. 1840 § 34 u. ff. und die Elberfelder Instruction für die Bezirksvorsteher und Armenpfleger v. 4. Januar 1861 (Stolp, Ortsgesetze IV, 186).

sich von dem Vorhandensein der bewilligten Kleidungsstücke, Hausgeräthe, Betten u. s. w. überzeugen, durch Ermahnungen auf Reinlichkeit, Fleiß, gute Kindererziehung, wie überhaupt in jeder Weise auf Hebung und Stärkung des sittlichen Gefühls der Armen hinwirken. Gerade auf diesem Gebiete kann die Armenpflege nur durch Anwendung des individualisirenden Verfahrens ihre Aufgaben erfüllen. Sind die Armen in fremden Familien untergebracht, so muß bei der Auswahl derselben mit großer Vorsicht zu Werke gegangen und diese nur solchen Personen anvertraut werden, welche Bürgschaft für eine menschenfreundliche und verständige Behandlung der Armen darbieten. Ganz verwerflich ist es, wenn die Gemeinden, wie dies freilich noch häufig genug geschieht, ihre Armen an die Wenigstfordernden vergeben, denen es dann vorzüglich darauf ankommt, die niedrigen Verpflegungsgelder durch Ausnutzung der noch etwa vorhandenen Arbeitskräfte ihrer Pfleglinge aufzuwiegen. Ebenso verwerflich ist das System des Reihezugs, bei welchem die Ortseinwohner den Armen Wohnung und Kost für eine bestimmte Zeit zu gewähren haben, so oft die Reihe an sie kommt, ein System, das noch in Sachsen für den Fall für anwendbar erklärt ist, daß ein zur Aufnahme der Armen ausreichendes Armenhaus nicht vorhanden ist (Armenordnung von 1840 § 55). — Können die arbeitsunfähigen Armen nicht in ihren Familien belassen oder bei fremden zuverlässigen Familien untergebracht werden, so sind sie in Armenhäusern, wenn sie krank sind, in Krankenanstalten aufzunehmen. Leider befinden sich in vielen Gegenden Deutschlands die Armenhäuser, auf dem Lande wenigstens, in einer sehr traurigen Verfassung. Die Ortsarmenverbände des platten Landes sind vielfach zu klein und zu wenig vermögend, um ein den Ansprüchen der Humanität und Gesundheitspflege entsprechendes Armenhaus zu errichten und zu erhalten. Die Vereinigung mehrerer Ortsarmenverbände aber zur gemeinschaftlichen Errichtung und Unterhaltung eines Armenhauses stößt in der Regel auf unüberwindbare Schwierigkeiten, die in der Engherzigkeit und dem Dorfparticularismus der Bauern liegen. Nur allzu häufig dient das Armenhaus zu gleicher Zeit zur Aufnahme von Altersschwachen und Kindern, von Trunkenbolden und verkommenen Frauenzimmern, wie zur Wohnung für den Dorfhirten oder den Büttel. Es bedarf hier eines energischen Einschreitens und einer sorgfältigen Ueberwachung durch die Aufsichtsbehörde, um die Mißstände zu beseitigen und deren Wiederentstehung zu verhindern. Auch der Vereinigung einer Armenarbeitsanstalt mit einem zur Unterbringung der arbeitsunfähigen Armen bestimmten Armenhause, wie sie sich in Schleswig-Holstein, Ostfriesland, Oldenburg und anderwärts findet, stehen manche Bedenken entgegen. Es ist eine Härte, den Arbeitsunfähigen zum Zusammenleben mit den sittlich anrüchigen Arbeitsscheuen, den Vagabunden und Trunkenbolden zu nöthigen und ihm den Eintritt in das Armenhaus zur Schande zu machen. Nur allzu häufig werden dadurch auch die sittlich Tüchtigen, die in Folge von Krankheit u. s. w. nur zeitweise der Armenpflege anheimfallen, von der Verdorbenheit ihrer Hausgenossen angesteckt, und der Arme verliert in dem Armenhaus die Selbstachtung und die sittliche Kraft, sich der Armuth zu entreißen. Sind die Armen, die ihren Lebensunterhalt nicht verdienen können, nicht völlig arbeitsunfähig, so ist ihnen eine für ihre Kräfte geeignete Arbeit zuzuweisen. Bei Hausarmen ist dies allerdings nicht selten mit Schwierigkeit verbunden. Die Frauen sind mit Stricken, Spinnen, mit Flechtarbeiten zu beschäftigen, mit letzteren wohl auch die Männer. Können letztere das Haus verlassen, so sind sie, sofern ihre Kräfte ausreichen, zum Straßenfegen oder zu Wald- und Wegarbeiten anzuhalten. In Armenhäusern läßt sich selbstredend leichter für eine passende Beschäftigung der Insassen Sorge tragen. Im Einzelnen werden die Bestimmungen in umsichtiger Erwägung der persönlichen und localen Verhältnisse zu treffen sein.

Kranke, blinde, taubstumme, irrsinnige Arme, die nicht in der Familie verpflegt werden können, müssen in Krankenhäusern u. s. w. untergebracht werden. (Ueber Einrichtung und

Verwaltung derselben siehe Handb. Theil III, Abh. III.) Neben den im Eigenthum und der Verwaltung der Armenverbände und Gemeinden bestehenden Anstalten giebt es vielfach, namentlich in den Städten, Kranken-, Siechen- und Pfründneranstalten, die selbständige Stiftungen sind und nach Maßgabe der Stiftungsbestimmungen und Stiftungsgesetze verwaltet werden. Soweit kranke und altersschwache Arme stiftungsgemäß in derartigen Anstalten Aufnahme und unentgeltliche Verpflegung finden, werden die Armenverbände von der Tragung der Armenlast befreit.

VI.

Sittlichkeitspolizei[1].

Von

Edgar Löning.

---

§ 1. Polizei ist die Zwangsgewalt des Staats auf dem Gebiet der inneren Verwaltung. Sittlichkeit dagegen ist die Herrschaft der in dem Gewissen des Einzelnen lebendigen Pflichtgebote über den Willen und seine freie Bethätigung. Diese Herrschaft kann nur begründet werden durch die Freiheit des Individuums. Sie ist eine Thatsache des inneren Seelenlebens, die durch äußeren Zwang nicht hervorgebracht, aber auch nicht gehindert werden kann. Da die Polizei nur einen äußeren Zwang auszuüben vermag, so folgt daraus, daß die Polizei nicht die Mittel besitzt, um unmittelbar auf die Sittlichkeit der Einzelnen einzuwirken. Sie kann die Einzelnen verhindern, bestimmte Handlungen zu begehen, sie kann sie durch Androhung oder Verhängung von Strafübeln veranlassen, staatliche Gebote auszuführen, sie kann aber nicht die Gesinnung, aus welchen die Herrschaft der Pflichtgebote über den Willen entspringt, hervorrufen oder umändern. Der Polizei steht die sittliche Freiheit als ein ihr unzugängliches Gebiet gegenüber. Nur langsam ist die Erkenntniß dieser Grundwahrheit zum Durchbruch gelangt. Erst der moderne Staat hat darauf verzichtet, durch staatliche Gebote und Verbote, durch Anwendung von polizeilichen Zwangsmaßregeln seine Angehörigen sittlich machen zu wollen. In der antiken Welt, namentlich in dem griechischen Volk herrschte die Ueberzeugung, daß der Staat die Aufgabe habe, den Einzelnen zur Sittlichkeit zu erziehen, und daß der Einzelne nur in dem Staate und durch den Staat sittlich werden könne. Dem Staate gegenüber hatte der Einzelne keine sittliche Freiheit. Plato wie Aristoteles, so verschieden im Uebrigen ihre Staatslehre ist, sie beide stimmen darin mit der allgemein herrschenden Anschauung überein, daß der Staat das innere und äußere Leben der Bürger zu beherrschen habe, um sie zum höchsten Gute, zur Sittlichkeit heranzuführen. In der Gesetzgebung ergab sich daraus ein Uebergreifen des Rechts auf das Gebiet der Sittlichkeit, und gerade diejenigen Gesetzgebungen genossen des höchsten Ruhmes, welche die Einzelnen der größten Bevormundung unterwarfen, um sie zur Sittlichkeit zu erziehen[2]). Das römische Recht zuerst suchte der Moral gegenüber sich Selb-

---

[1]) Vgl. im Allgemeinen Mohl, P.W. I, 611—649 und A. v. Oettingen, Moralstatistik (2. Aufl. 1874), insbes. S. 163 u. ff., S. 338 u. ff., S. 642 u. ff.; Stein, V.L. VI, 11—27, H. S. 264.

[2]) Vgl. Hermann, Lehrbuch der griech. Privatalterthümer (2. Aufl. 1870), S. 473 u. ff.; Schömann, griech. Alterthümer (3. Aufl. 1871) I, 113 u. ff.; Fustel de Coulanges, la cité antique, S. 281 u. ff. — Ueber den Staatszweck und das Verhältniß des Individuums zu dem Staate in der griechischen Rechtsphilosophie Hildebrand, Geschichte der Rechts- und Staatsphilosophie I, 26 u. ff.

ständigkeit zu erringen und sich nach eignen Gesetzen zu gestalten. Aber der römische Staat verlangte von seinem Bürger nicht nur, daß er dem Rechte gemäß lebe und seine Rechtspflichten erfülle; der Bürger soll auch durch ein sittliches Privatleben und einen wohlgeordneten Privathaushalt die Gemeindewohlfahrt fördern. Wer durch ein unsittliches Verhalten seine Tüchtigkeit als Bürger und Glied das Gemeinwesen schädigt, verletzt dadurch nicht das Recht, aber er setzt sich einer staatlichen Rüge aus und verliert seine politische Ehrenhaftigkeit, weil er seine sittliche Verpflichtung gegenüber dem Staate nicht erfüllt hat. Bei der in jedem fünften Jahre stattfindenden Schatzung (census) der Bürgerschaft hatte die Schatzungsbehörde (die Censoren) nicht nur das Bürgerrecht, die Steuerfähigkeit und die Wehrfähigkeit zu prüfen, sondern sie hatte auch den Lebenswandel der Einzelnen einer Untersuchung zu unterwerfen und, ohne jede rechtliche Schranken, diejenigen, welche „gegen die Sitte und gegen das Interesse der Gemeinde" sich vergangen haben, mit der nota der Ehrlosigkeit zu belegen. Sie wurden damit, je nach ihrem Stande, entweder aus der tribus gestoßen, oder es ward ihnen das Ritterpferd oder der Sitz im Senat entzogen. Die censorische Nota, die von beiden Censoren ausdrücklich anerkannt sein mußte, hatte aber auch nur bis zum Ablauf des Lustrum, bis zur nächsten Schatzung Geltung [3]). Durch dieses merkwürdige Institut des censorischen Sittengerichts gelang es freilich nicht, die Römer sittlicher zu machen, wohl aber trug es dazu bei, die bürgerliche Ehrenhaftigkeit zu stärken und es konnte für eine bestimmte Zeit wenigstens dem äußeren Verfall der Sitten einen Damm entgegensetzen. In der Kaiserzeit ist die Censur untergegangen und die kaiserlichen Strafgesetze gegen die Sittenlosigkeit und den Luxus vermochten nicht einen Ersatz zu bieten für die Censur, die „in der Großartigkeit ihrer Befugniß wie in der Maßlosigkeit ihrer Willkür, in ihrem hohen sittlichen Adel wie in ihrem localpatriotischen Egoismus der volle Ausdruck der römischen Republik war" (Mommsen II, 327).

Im Mittelalter schrieb die herrschende kirchliche Theorie dem Staate die Aufgabe zu, die staatliche Gewalt zur Durchführung der kirchlichen Vorschriften und der von der Kirche sanctionirten sittlichen Gebote zu verwenden. Aber bei der geringen Thätigkeit des Staats auf dem Gebiet der Gesetzgebung und der inneren Verwaltung konnte die Staatsgewalt nur in vereinzelten Fällen und ohne systematischen Zusammenhang die ihr von der Kirche zugewiesene Aufgabe in Angriff nehmen. Erst gegen den Ausgang des Mittelalters beginnt eine ausgebreitete, wenn auch unsystematische Thätigkeit der Obrigkeiten, um durch Strafandrohungen der Unsittlichkeit entgegenzutreten und einzelne Auswüchse zu beseitigen. Es ist die Zeit der Luxusgesetze, der Verbote des Fluchens und übermäßigen Trinkens, des Bettels und Concubinats u. s. w. In Deutschland geben die Reichspolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts in bunter Reihenfolge zahlreiche sittenpolizeiliche Verbote und Gebote, die dann in den einzelnen Territorien durch die Landesgesetzgebungen aufrecht erhalten und weiter ausgebildet wurden. Als dann im 18. Jahrhundert der aufgeklärte Despotismus zur Herrschaft gelangte, suchten die Regierungen durch weitgehende Bevormundung der Staatsangehörigen und durch gesetzliche Regelung des Privatlebens ihre Unterthanen, wenn nicht zur Sittlichkeit, so doch zur irdischen Wohlfahrt heranzuführen. Ohne die sittliche Freiheit des Individuums anzuerkennen, wollte eine rührige Polizeigesetzgebung das gesammte Leben und Streben der Einzelnen ihrer Reglementirung unterwerfen. Erst seit dem Ende des vorigen und dem Anfang dieses Jahrhunderts beginnt die Erkenntniß des Wesens der Sittlichkeit und der sittlichen Freiheit auch auf die Gesetzgebung und die Verwaltung des Staats einzuwirken. Nach und nach werden die Polizeigesetze, welche in das Privatleben der Unterthanen eingreifen, nicht um Rechtsverletzungen vorzubeugen oder um Gefahren für Gemein-

---

[3]) Vgl. Mommsen, römisches Staatsrecht (2. Aufl. 1877) II, 363 u. ff.

wesen zu beseitigen, sondern nur, um den Einzelnen zu größerer Sittlichkeit oder wirthschaftlicher Klugheit zu zwingen, ausdrücklich aufgehoben oder sie gerathen durch Nichtanwendung in Vergessenheit. Der Staat hat erkannt, daß er auf die sittliche Erziehung seiner Bürger durch Anwendung von Zwangsmitteln verzichten muß, daß er die sittliche Bildung des Volkes nur fördern kann, indem er die gesammte wirthschaftliche und geistige Cultur des Volkes in ihrer Entwicklung unterstützt, soweit dieselbe einer staatlichen Unterstützung bedarf. Er hat erkannt, daß die Unsittlichkeit an sich nicht strafbar ist, weil der Staat nur ein in die äußere Erscheinung tretendes Verhalten, nicht aber die dem inneren Seelenleben angehörende Gesinnung zu beurtheilen vermag. Eine Handlung ist aber nicht an sich sittlich oder unsittlich, sondern sie ist das eine oder das andere nur, je nachdem die Gesinnung, als deren Bethätigung sie erscheint, sittlich oder unsittlich ist. Nur insoweit ist der Staat berechtigt und verpflichtet, gegen unsittliche Handlungen einzuschreiten und denselben womöglich vorzubeugen, als sie zugleich Verletzungen der vom Staate rechtlich geschützten Güter der Einzelnen oder der Gesammtheit enthalten, oder aber als die Gefahr vorhanden ist, daß aus ihnen solche Verletzungen entspringen. Der Staat schreitet in diesen Fällen ein, nicht weil die Gesinnung, aus der das Verhalten entspringt, unsittlich ist, sondern weil das Verhalten die vom Staate mit Rechtsschutz umgebenen Güter verletzt oder mit Verletzung bedroht. Es ist demnach auch hier immer nur das in der Außenwelt erscheinende Verhalten, welches das Object der staatlichen Thätigkeit bildet, nicht die Sittlichkeit oder Unsittlichkeit der Gesinnung.

§ 2. Die aus unsittlicher Gesinnung hervorgehenden Handlungen, welche Verletzungen der rechtlich geschützten Güter in sich schließen, ziehen rechtliche Folgen nach sich, welche durch die verschiedenen Theile des Rechts, insbesondere durch das Strafrecht bestimmt sind. Diesen Rechtsverletzungen vorzubeugen ist Aufgabe der Sicherheitspolizei. Die Sittlichkeitspolizei dagegen hat es nur mit denjenigen Handlungen zu thun, die an sich keine Verletzung eines Rechtsguts enthalten, die selbst nicht immer das Rechtsgut der Gefahr der Verletzung aussetzen, die aber durch Verbreitung und Beförderung der unsittlichen Gesinnung eine Verletzung oder Gefährdung von rechtlich geschützten Gütern der Einzelnen oder der Gesammtheit herbeizuführen geeignet sind. Nicht der unsittlichen Gesinnung als solchen, sondern deren Verbreitung und Förderung tritt die Sittlichkeitspolizei entgegen und auch nur dann, wenn aus einer Verbreitung und Förderung eine Schädigung der rechtlich geschützten Interessen zu erwachsen droht. Es ergiebt sich daraus, daß das Gebiet der Sittlichkeitspolizei im modernen Staat ein engumgrenztes ist und dieselbe nur gegen eine geringe Zahl von Aeußerungsarten der Unsittlichkeit anzukämpfen hat. Da sie nicht gegen die Unsittlichkeit ankämpft, weil sie unsittlich ist, sondern weil sie die Ursache der Schädigung der Gemeinschaft ist, so werden auch die gesetzlichen Bestimmungen der einzelnen Staaten über die Sittenpolizei verschieden sein, je nachdem in den einzelnen Staaten die Gefahr einer solchen Schädigung größer oder geringer ist. Die Verschiedenheit des Culturzustands, der Charaktereigenschaften, der Sitten, der wirthschaftlichen Verhältnisse bei den verschiedenen Völkern bedingt auch eine Verschiedenheit der Maßregeln der Sittenpolizei. Objecte der Sittenpolizei sind hauptsächlich die Aeußerungen der Trunk- und Spielsucht, sowie die geschlechtlichen Ausschweifungen. Mit Recht hat neuerdings die Sittenpolizei auch die Grausamkeiten gegen Thiere in den Kreis ihrer Thätigkeit gezogen.

I. Trunksucht[4]).

§ 3. Der Genuß von berauschenden Getränken, der sich bei fast allen Völkern der Vergangenheit und Gegenwart findet, ist an sich nicht unsittlich, er wird erst unsittlich, wenn

[4]) Vgl. das außerordentlich gründliche, alle Seiten des Gegenstands umfassende Werk von A. Bär, der Alkoholismus, seine Verbreitung und Wirkung auf den individuellen und socialen Organismus, Berlin 1878.

er durch Uebermaß eine schädliche Wirkung auf den Körper und den Geist ausübt. Dann untergräbt der Mensch seine körperlichen und geistigen Kräfte, um einem sinnlichen Reize eine augenblickliche Befriedigung zu gewähren. Sofern indeß der Einzelne durch übermäßigen Genuß von berauschenden Getränken nur sich selbst schädigt, ist es nicht die Aufgabe des Staats, hiergegen einzuschreiten. Der Staat hat seine erwachsenen Angehörigen nicht von der sittlichen Verantwortlichkeit zu entlasten und sie nicht gegen die Folgen der eigenen Unsittlichkeit zu schützen. Da aber, wo die Trunksucht nicht als eine vereinzelte Erscheinung auftritt, wo sie in dem ganzen Volk oder in einzelnen Klassen desselben eine traurige Herrschaft gewonnen hat, beschränken sich die schädlichen Folgen der Trunksucht nicht auf denjenigen, der diesem Laster ergeben ist, sie ergreifen in stetigem Wachsthum auch die Familie, die Gesellschaft, den Staat und bedrohen die Grundlagen eines gesunden Familien- und Staatslebens mit Untergrabung. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß der übermäßige Genuß von berauschenden Getränken nicht nur zerstörend auf den Organismus des Trinkers einwirkt, die Neigung zu erkranken (die Morbidität) wie die Sterblichkeit der Trinker steigert, sondern daß auch unter dem Einfluß der Trunksucht sich viele Erscheinungen der Degeneration auf die Nachkommenschaft fortpflanzen. Mögen auch im Einzelnen die bisher gesammelten statistischen Beobachtungen hierüber noch mangelhaft sein, darüber kann doch kein Zweifel bestehen, daß die Trunksucht der Eltern bei der Nachkommenschaft die Anlage zu einer Reihe schwerer Erkrankungen hervorruft, denen dieselbe früher oder später anheimfällt. Die Zerrüttung des Familienlebens, die durch die Trunksucht herbeigeführt wird, die Wirkungen, welche die Trunksucht des Vaters oder der Mutter auf die Kinder ausüben, lassen sich nicht statistisch erweisen, aber sie liegen so offen zu Tage, daß hier die Zahlenangaben überflüssig erscheinen. Und weit über den Kreis der Familie hinaus erstrecken sich die Folgen der Trunksucht, wenn dieselbe zu einem Laster des Volkes oder einer gesellschaftlichen Klasse geworden ist. Daß die Trunksucht eine sehr ergiebige Quelle für die Vermehrung der Verbrechen und der Verbrecher ist, dürfte kaum noch bezweifelt werden. „Armuth, Ignoranz, Genußsucht, Irreligiosität, Sittenlosigkeit u. s. w. werden durch die Trunksucht in hohem Grade gefördert und durch die Mäßigkeit der Bevölkerung in ebenso hohem Grade vermindert" — und in diesem Sinne beeinflußt der Alkoholismus in schwer empfindlicher Art das Wachsthum des Verbrechens. Wir sind überzeugt, daß der Zustand der Trunkenheit und der Trunkfälligkeit den Menschen geneigt macht, gesetzwidrige Handlungen, verschieden nach Zeit, Ort und Umständen, zu begehen, weil er in diesem Zustand den jeweiligen Willensimpuls nicht beherrschen und dessen Eingebungen nicht wie im nüchternen Zustand der Selbstbeurtheilung unterwerfen kann. Für uns gilt es als Wahrheit, daß mit der Zunahme der Unmäßigkeit und der Trinker, was durchaus nicht identisch ist mit der Zunahme des Alkoholconsums im Allgemeinen, auch die Zahl der Verbrecher und der Verbrechen steigt. Und dieser Ansicht stimmen gerade diejenigen am allermeisten bei, die das Leben der Verbrecher am besten kennen lernen, die Richter und Strafvollzugsbeamten aller Länder [5]). Darf da-

---

[5]) Bär a. a. O., S. 341 u. f. Nach den Mittheilungen Bär's (S. 343) haben sich die erfahrensten Richter, Polizei- und Gefängnißbeamten in England dahin ausgesprochen, daß $^3/_4$—$^4/_5$ sämmtlicher Verbrechen durch Trunksucht geschehen. Im Jahre 1877 gaben bei einer parlamentarischen Enquête 19 Gefängnißvorstände und Geistliche die Zahl der Gefangenen, die ein Opfer der Trunksucht seien, auf 60—90 Proz. an (S. 344). In Deutschland wurden nach Bär (S. 348) im Jahre 1875 unter 32837 Gefangenen 13706 Trinker (41,7 Proz.) und zwar 7269 Gelegenheitstrinker (22,1 Proz.) und 6437 Gewohnheitstrinker (19,6 Proz.) gefunden. Nach den von ihm veranlaßten Ermittlungen sind der Mord in 46,1 Proz. und der Todtschlag in 63,2 Proz. der Fälle im Zustand der Trunkenheit, Körperverletzungen schwererer Art in 74,4 Proz. und die leichterer Art, die mit Gefängniß bestraft sind, in 63 Proz. im angetrunkenen Zustand geschehen, — Widerstand gegen die Staatsgewalt in 76,5 Proz., Hausfriedensbruch in 54,2 Proz., Nothzucht in 60,2 Proz., Vergehen gegen die Sittlichkeit in 77 Proz.

bei auch nicht übersehen werden, daß eine freilich nicht näher zu bestimmende Zahl von Verbrechen, die von Trinkern oder in der Trunkenheit begangen werden, auch verübt worden wären, wenn die Thäter nicht dem Trunke ergeben gewesen wären, so ist es doch andererseits ebenso gewiß, daß die Trunksucht oder die Trunkenheit in zahlreichen Fällen gerade das Moment bilden, ohne dessen Vorhandensein das Verbrechen nicht zur Ausführung gelangt sein würde.

Liegt für den Nachweis des Einflusses der Trunksucht auf die Criminalität in der Zahl der Trinker unter den Gefangenen und in der Zahl der in Trunkenheit begangenen Verbrechen ein statistischer Anhalt vor, so fehlen genügende Angaben, um einen Einfluß der Trunksucht auf die Zahl derer, die die öffentliche Armenunterstützung in Anspruch nehmen, zu erweisen[6]). Trotz dieses Mangels eines statistischen Beweises kann mit voller Sicherheit angenommen werden, daß in zahlreichen Fällen die Verarmung ihren Grund hat in der Trunksucht des Hilfsbedürftigen oder seiner Eltern. Die durch die Trunksucht herbeigeführte Zerrüttung der wirthschaftlichen Verhältnisse ist die Ursache der Armuth, wie die dadurch herbeigeführte Schwächung der körperlichen und geistigen Kräfte es dem Verarmten unmöglich macht oder wenigstens außerordentlich erschwert, sich der Armuth wieder zu entreißen.

So äußert die Trunksucht nach den verschiedensten Seiten die schädlichsten Wirkungen auf das Familien- und Volksleben wie auf den Staat. Es kann zunächst als eine Aufgabe der Gesellschaft bezeichnet werden, sich gegen die ihr drohenden Gefahren zu schützen. In der That haben in einzelnen Ländern und zeitweise wenigstens die Bemühungen der Gesellschaft, auch ohne staatliche Beihilfe, die Fortschritte der Trunksucht zu hindern vermocht. So haben die Mäßigkeits- und Enthaltsamkeitsgesellschaften in Nordamerika und in Großbritannien vielfach eine segensreiche Wirksamkeit ausgeübt. Schon im Jahre 1808 ward zu Moreau im Staat Newyork eine Mäßigkeitsgesellschaft gegründet, ohne daß es derselben jedoch gelungen wäre, große Erfolge zu erzielen. Erst die im Jahre 1827 gebildete Temperance Society, deren Mitglieder sich zu vollständiger Enthaltsamkeit von allen alkoholischen Getränken verpflichteten, gewann rasch eine große Zahl von Anhängern. Schon 1828 hatten sich 280 Vereine mit 30 000 Mitgliedern gebildet, deren Zahl im Jahre 1835 auf 8000 mit 1½ Millionen Mitgliedern gestiegen war. Ueber 4000 Branntweinbrennereien waren geschlossen worden, mehr als 8000 Kaufleute hatten den Handel mit Spirituosen aufgegeben. In neuester Zeit haben zwar die Temperanzgesellschaften abgenommen, immerhin aber haben sie im Osten der Vereinigten Staaten noch eine große Verbreitung und bedeutenden Einfluß. In England ward die erste Gesellschaft 1829 gegründet. Hier gewann vor allem seit 1835 die Teetotal Temperance Society große Ausbreitung, während seit 1840 sich der Pater Mathew in Irland, dann auch in England um Bekämpfung der Trunksucht große Verdienste erwarb. Gegenwärtig bestehen in Großbritannien zahlreiche große Gesellschaften, die über bedeutende Mittel verfügen und unter denen die National Temperance League die wichtigste zu sein scheint. In Deutschland hatten sich seit dem Jahre 1838 hauptsächlich in Preußen, Hannover, Oldenburg u. s. w. mehrere Mäßigkeitsvereine gebildet, die trotz der heftigen Opposition, die sie fanden, doch zahlreiche Anhänger erwarben. Indessen seit dem Jahre 1846 verminderte sich die Wirksamkeit dieser Vereine mehr und mehr, die meisten lösten sich wieder auf und die wenigen, die noch bis auf die Gegenwart sich erhielten, führen ein kümmerliches Dasein[7]). Beweist demnach die Geschichte dieser Vereine in Deutschland, daß die freie Thätigkeit der

[6]) Bär, S. 325 u. ff. Die von ihm gemachte Vergleichung der Zahl der Branntweinverkaufsstellen mit der Zahl der Klassensteuerbevölkerung und der Sparkassenbücher in den Regierungsbezirken der älteren preußischen Provinzen ist nicht beweiskräftig.

[7]) Vgl. über die Entstehung und Entwicklung der Mäßigkeitsvereine in Nordamerika und Europa Bär, S. 382—424.

Gesellschaft zur Bekämpfung von Trunksucht nicht ausreicht, so haben auch die so viel erfolgreicheren Vereine in England und Nordamerika die Nothwendigkeit empfunden, die Hilfe des Staats, der Polizei und der Gesetzgebung anzurufen. Und der Staat wird sich der Verpflichtung nicht entziehen können, diese Hilfe zu leisten. Nur muß die Gesetzgebung dabei im Auge behalten, daß es nicht Aufgabe des Staats ist, den Einzelnen sittlich zu machen, sondern daß sie nur von der Gemeinschaft die Schädigung, welche die Trunksucht verursacht, so viel wie möglich fernzuhalten und zu beseitigen suchen muß. Der Staat kann zu diesem Zwecke einerseits der Verführung zur Trunksucht entgegenwirken und er kann andererseits durch Androhung und Verhängung von Strafen die Ausschreitungen der Trunksucht bekämpfen.

§ 4. 1) Das wichtigste Mittel, das dem Staate zu Gebote steht, um der Verführung zur Trunksucht entgegenzuarbeiten, ist die Beschränkung und die Beaufsichtigung der Schankwirthschaften und des Kleinhandels mit Spirituosen.

Der allgemeine volkswirthschaftliche Satz, daß sich das Angebot nach der Nachfrage richte, erweist sich in Bezug auf Schankwirthschaften und den Kleinhandel mit Spirituosen deshalb als unrichtig, weil die Verführung zur Trunksucht gesteigert wird, je häufiger, je bequemer, je billiger die Gelegenheit zur Befriedigung der Trunksucht sich darbietet. Da, wo das Schankgewerbe und der Kleinhandel mit Spirituosen freigegeben sind, richtet sich die Zahl der Schankwirthschaften u. s. w. nicht nach dem Bedürfniß, sondern nach dem Maße der Widerstandskraft, welche der Bevölkerung gegen die Trunksucht innewohnt. Je geringer dieses Maß ist, um so rascher wird die Zahl der Schankwirthschaften steigen und um so mehr wird die Trunksucht um sich greifen. In allen Staaten ist deshalb das Schankgewerbe polizeilicher Beschränkung unterworfen worden und da, wo man diese Beschränkungen aufgehoben oder gemindert hat, ist man bald wieder zu dem strengeren System zurückgekehrt. In England ist der Betrieb des Schankgewerbes nur auf Grund einer Concession (licence) gestattet, die von einem permanenten Ausschuß der Friedensrichter der Grafschaft oder der Stadt gegeben wird und die jedes Jahr erneuert werden muß. Die Concession wird nur für ein bestimmtes Local gegeben, für welches auch eine besondere Steuer entrichtet werden muß (Gesetze von 1828 und 1872). In Frankreich darf nach dem Decret vom 29. Dezember 1851 ein Schank- oder Wirthshaus nur auf Grund einer vom Präfecten zu ertheilenden Concession eröffnet werden. Der Präfect kann jedes Schankgeschäft schließen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, oder weil der Inhaber desselben wegen Uebertretung der dieses Geschäft betreffenden Vorschriften verurtheilt worden ist. Die Präfecten sind angewiesen, nur nach äußerst sorgfältiger Prüfung der Person und des Bedürfnisses weitere Concessionen zu ertheilen und das Local sofort zu schließen, sobald die Schankwirthe sich der kleinsten Polizeiübertretung schuldig gemacht haben (Minist.-Erl. v. 6. März 1872). Ein eigenthümliches und beachtenswerthes System besteht in Schweden und Norwegen. In Schweden ward durch Gesetze von 1857 und 1869 bestimmt, daß in jeder Gemeinde die Zahl der Schänken durch die Behörde unter Mitwirkung der Gemeindeorgane festgesetzt und die Schänken auf bestimmte Zeit an die Meistbietenden verpachtet werden. Im Jahre 1865 bildete sich in der Stadt Gothenburg eine Aktiengesellschaft, welche alle Schänken der Stadt pachtete zu dem Zwecke, den Betrieb der Wirthschaften einzuschränken und der Trunksucht entgegen zu arbeiten. Der gesammte Geschäftsgewinn fällt nach den Statuten an die Gemeindekasse. Die überaus günstigen Wirkungen dieser Gesellschaft hatten zur Folge, daß sich auch in zahlreichen andern Städten solche Gesellschaften bildeten. Im Jahre 1871 ward auch in Norwegen ein ähnliches Gesetz erlassen und auch dort das sog. Gothenburger System eingeführt. Freilich hat das System den Nachtheil, daß sich heimliche Schänken in großer Zahl aufthun, deren Unterdrückung der Polizei selten gelingt [8]). In Deutschland hat die Gewerbeordnung v. 21. Juni 1869 § 33 den Betrieb von Gastwirthschaften, Schankwirthschaften, sowie den Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus von einer polizeilichen Erlaubniß abhängig gemacht. Dieselbe darf jedoch nur versagt werden: 1) wenn gegen den Nachsuchenden Thatsachen vorliegen, welche die Annahme rechtfertigen, daß er das Gewerbe zur Förderung der Völlerei, des verbotenen Spiels, der Hehlerei oder der Unsittlichkeit mißbrauchen werde; 2) wenn das zum Betrieb des Gewerbes bestimmte Local wegen seiner Beschaffenheit und Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügt. Jedoch können die Landesregierungen, soweit die Landesgesetze nicht entgegenstehen, die Erlaubniß zum Ausschänken von Branntwein und Spiritus auch von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig machen. Dies letztere ist geschehen in Preußen, Sachsen, Mecklenburg, Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Coburg-Gotha, Sachsen-Altenburg, Reuß und Schaumburg-Lippe. Trotzdem hatte die Gewerbeordnung eine sehr erhebliche Vermehrung der Verkaufsstellen geistiger Getränke zur Folge [9]). Das Reichsgesetz vom 23. Juli 1879

[8]) Vgl. Bär, S. 443 u. ff.

[9]) Vgl. die statistischen Angaben in den Motiven zu dem Reichsges. v. 23. Juli 1879 (Drucksachen des Reichstags 1879, Nr. 156).

(Art. 3) gab deshalb den Regierungen die Befugniß, auch die Concession zu Gastwirthschaft und zum Ausschänken von andern geistigen Getränken von dem Nachweis eines Bedürfnisses abhängig zu machen [10]); in Orten von 15000 und mehr Einwohnern jedoch nur auf Grund eines Ortsstatuts.

2) Als weiteres zweckmäßiges Mittel im Kampfe gegen die Ausbreitung der Trunksucht hat sich erwiesen die Beschränkung des Verkaufs geistiger Getränke auf eine gewisse Zeit durch Einführung der sogen. Polizeistunde [11]).

§ 5. 3) Zu noch energischeren Mitteln hat die Gesetzgebung einzelner Staaten Nordamerikas gegriffen. Unter dem Einfluß der Mäßigkeitsgesellschaften ward zuerst im Staat Maine im Jahre 1851 ein Gesetz erlassen, das den Verkauf eines jeden berauschenden Getränkes mit Ausnahme von Cider und einheimischem Wein verbietet. Diesem Vorgang folgten in den nächsten Jahren zahlreiche andere Staaten der Union, die jedoch zum Theil später dies Verbot wieder aufhoben. Die Erfahrung hat erwiesen, daß der Staat ein solches Gesetz nicht durchzuführen vermag und daß das wirkliche Gute, das es leisten kann, mehr als aufgewogen wird durch die Heuchelei und Demoralisation, die dasselbe hervorruft [12]). In andern Staaten Nordamerikas suchte man die Schankwirthe selbst zu Werkzeugen im Kampfe gegen die Trunksucht zu machen dadurch, daß man sie haftbar erklärte für alle Folgen der Trunkenheit, zu der sie verholfen haben. Jeder, der durch den Verkauf berauschender Getränke die Trunkenheit eines Andern verursacht hat, hat den Schaden zu ersetzen, den diese Person, deren Familie u. s. w. an ihrem Eigenthum, an ihren Existenzmitteln oder an ihrer Person erleiden. In England (Ges. v. 1872 Art. 13), Frankreich (Ges. v. 23. Januar 1878 Art. 4 u. ff.), in Schweden (Ges. v. 1869 § 29), in den Niederlanden (Ges. v. Juni 1881 Art. 17) ist es den Wirthen wenigstens verboten, an Betrunkene und an minderjährige Personen unter 16 Jahren geistige Getränke zu verabreichen. In Deutschland existirt leider ein reichsgesetzliches Verbot dieses Inhalts noch nicht [13]).

§ 6. 4) Endlich kann der Staat auch die Ausschreitungen von Trunksucht selbst mit Strafe bedrohen. In Deutschland hat das Reichsstrafgesetzbuch § 361 Ziff. 5 diejenigen Personen mit Haft bedroht, welche sich dem Trunke solchergestalt hingeben, daß sie in einen Zustand gerathen, in welchem zu ihrem Unterhalt oder zu dem Unterhalt derjenigen, zu deren Ernährung sie verpflichtet sind, durch Vermittlung der Behörde fremde Hilfe in Anspruch genommen werden muß. Durch die Verurtheilung kann zugleich die Landespolizeibehörde die Befugniß erhalten, die verurtheilte Person nach verbüßter Strafe entweder bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden (§ 362). Indessen können diese Bestimmungen nicht genügen. Ein staatliches Einschreiten findet danach erst dann statt, wenn der Trinker einen solchen Grad sittlicher Verkommenheit erreicht hat, daß eine Besserung meist nicht mehr möglich ist. Ferner aber ist der Aufenthalt in einem Arbeitshaus nur selten geeignet, eine Besserung des gewohnheitsmäßigen Trinkers herbeizuführen. Endlich vermag die Strafdrohung kaum eine abschreckende Wirkung auf den Trinker auszuüben. Die neben dem Reichsstrafgesetzbuch giltigen Polizeistrafgesetze einzelner Bundesstaaten [14]),

[10]) Von dieser Befugniß haben Gebrauch gemacht Preußen: Verordnung v. 14. September 1879; Bayern: V. v. 8. August 1879; Sachsen: V. v. 31. Juli 1879; Württemberg: V. v. 4. October 1879; Baden: V. v. 19. November 1879 u. s. w.

[11]) Reichsstrafgesetzbuch § 365. Vgl. Bär, S. 481 u. ff. über die strenge englische und schottische Gesetzgebung.

[12]) Bericht des englischen Consuls in Maine aus dem Jahre 1873 bei Bär, S. 430.

[13]) In Preußen sind durch Minist.-Rescr. v. 21. Dezbr. 1841 die Polizeibehörden angewiesen worden, durch ortspolizeiliche Vorschriften ein solches Verbot an die Wirthe zu erlassen; doch sind erst in neuester Zeit in einigen Provinzen, wie Rheinprovinz, Westphalen, Schlesien u. s. w., derartige Polizeiverordnungen erlassen worden. Auch hat die Polizeibehörde an einzelnen Orten zu dem Mittel gegriffen, die Namen der gewohnheitsmäßigen Trinker öffentlich bekannt zu machen.

[14]) Bayern: P.St.G.B. von 1871 Art. 55; Baden: P.St.G. v. 1871 § 76; Großh. Hessen: P.St.G. Art. 219; Königreich Sachsen: Armenordnung v. 22. Oktober 1840 § 135; Oldenburg: Gesetz v. 14. März 1870, Art. 4.

ebenso wie die Gesetzgebungen Schwedens (Strafges. v. 16. Febr. 1864 § 15), Englands (Ges. v. 1872 Art. 12), Frankreichs (Ges. v. 23. Jan. 1873), Oesterreichs (Ges. v. 19. Juli 1879, doch nur für Galizien und die Bukowina geltend), der Niederlande (Ges. v. 1881 Art. 22, 23) gehen weiter und bedrohen diejenigen mit Strafe, welche in Wirthschaften, auf der Straße oder an andern öffentlichen Plätzen im Zustand offenbarer (oder Aergerniß erregender) Trunkenheit gefunden werden [15]).

In indirekter Weise kann der Staat auf eine Verminderung des Verbrauchs geistiger Getränke einzuwirken versuchen durch die Besteuerung, indem er dadurch den Preis des schädlichsten derselben, des Branntweins, erhöht. Doch kommt diesem Mittel in dem Kampf gegen die Trunksucht nicht die Bedeutung zu, die ihm vielfach beigemessen wird. Die bisherige Erfahrung hat ergeben, daß eine Besteuerung des Branntweins, die über eine gewisse Grenze hinausgeht, nur verderbliche Folgen hat, weil sie Defraudationen hervorruft und zu Umgehungen des Gesetzes führt, die nur die heimliche Consumtion in hohem Grade begünstigen und eine Verminderung der Staatseinnahmen erzeugen [16]).

Alle diese Maßregeln gehen von der Anschauung aus, daß die Trunksucht ein Laster ist, das, wenn es öffentlich hervortritt, seiner Gemeingefährlichkeit wegen von dem Staate bekämpft werden muß. Sorgfältige Beobachtungen und Untersuchungen haben aber gelehrt, daß die Trunksucht, wenn sie einen gewissen Grad erreicht hat, zu einer wirklichen Krankheit wird, die die Herrschaft der Vernunft über den Willen wenigstens insoweit aufhebt, daß der Trunksüchtige seiner Leidenschaft nicht zu widerstehen vermag. Die Erfahrung hat gezeigt, daß in vielen Fällen eine Heilung der Krankheit herbeigeführt werden kann durch eine sachverständige Behandlung und eine völlige Entziehung aller alkoholischen Getränke.

Es sind deshalb, zuerst in Nordamerika (1857 zu Boston), Trinkerasyle gegründet worden, in denen Trunksüchtige Aufnahme und vielfach Heilung finden. Es wird angegeben, daß in den nordamerikanischen Trinkerasylen in 35 Proz. der Fälle Heilung erzielt werde. Nach dem Vorbilde eines schon 1867 in der Colonie Victoria in Australien erlassenen Gesetzes ward in England 1879 die Habitual Truncard Act (42 u. 43 Vict. ch. 19) erlassen, welche zunächst die Gründung solcher Asyle mit Concession der Friedensrichter, die jedoch jährlich erneuert werden muß, gestattete und dieselben der staatlichen Aufsicht unterstellte. Ferner aber hat das Gesetz bestimmt, daß die Aufnahme zwar nicht gegen den Willen des Aufzunehmenden stattfinden darf, daß aber der Aufgenommene auf bestimmte Zeit (höchstens ein Jahr) mit Zwang in der Anstalt festgehalten und im Falle des Entweichens dahin zurückgebracht werden kann. In den letzten Jahren sind auch in Deutschland mehrere Trinkerasyle errichtet worden. Dieselben unterstehen den gesetzlichen Bestimmungen über Krankenheilanstalten, dürfen aber in keiner Weise die persönliche Freiheit der Pfleglinge beschränken.

II. Spielsucht.

§ 7. Die wirthschaftlichen und sittlichen Nachtheile, welche eine im Volke verbreitete Spielsucht mit sich führt, sind so augenfällig, daß sie keines näheren Nachweises bedürfen [17]). Hat der Staat auch nicht die Aufgabe, den Einzelnen von der Leidenschaft und dem Laster des Spiels zu befreien, so ist es doch seine Pflicht, der öffentlichen Verführung zum Spiel entgegenzutreten, vor Allem aber nicht selbst zum Glücksspiel zu reizen. Auch in den Staaten, welche aus finanziellen Gründen nicht die Möglichkeit zu haben glauben, Staatslotto und Staatslotterien aufzugeben, wie dies in Italien, Oesterreich und einzelnen deutschen Staaten

[15]) Im Jahre 1881 ist dem deutschen Reichstag der Entwurf eines Gesetzes vorgelegt worden, durch welches eine analoge Strafbestimmung im Reich eingeführt werden sollte. Der Entwurf ward nicht erledigt. In der Beilage zu den Motiven befindet sich eine Sammlung der deutschen und ausländischen Gesetzesbestimmungen. (Drucksachen des Reichstags 1881, Nr. 70.)

[16]) Bär, S. 480. — Das Nähere gehört nicht hierher. Vgl. Bär, S. 464 u. ff. und Handbuch, Th. II, Abh. VII.

[17]) Ueber das Lotto vgl. insbes. Petiti di Roreto, del Giuoco del Lotto, Turin 1853, die Geschichte desselben S. 64 u. ff., über die moralischen und wirthschaftlichen Folgen S. 521 u. ff. Ferner über Glücksspiele im Allgemeinen Rau II, § 362 u. ff., III, § 220 u. ff.

der Fall ist, besteht doch über die Schädlichkeit dieser Einrichtungen kein Zweifel. Im Deutschen Reich suchte die Gesetzgebung durch folgende Bestimmungen die öffentliche Verführung zum Spiel zu verhindern:

1) Oeffentliche Spielbanken dürfen weder concessionirt noch geduldet werden. Am 31. Dezember 1872 sind die letzten in Deutschland noch vorhanden gewesenen Spielbanken aufgehoben worden (Ges. v. 1. Juli 1868).

2) Oeffentliche Lotterien, sowie öffentlich veranstaltete Ausspielungen beweglicher oder unbeweglicher Sachen dürfen nur mit obrigkeitlicher Erlaubniß veranstaltet werden (Reichsstrafgesetzbuch § 286). Auch den Verkauf und das Angebot von Loosen auswärtiger Lotterien, die im Inland nicht durch die Regierung zugelassen sind, verbieten die Landesgesetze [18]).

3) Die Veranstaltung von Glücksspielen auf einem öffentlichen Wege (Straße, Platz, oder in einem öffentlichen Versammlungsort (Wirthshaus) darf nur mit obrigkeitlicher Erlaubniß geschehen (R.St.G.B. § 360, Ziff. 14). Auch der Inhaber eines öffentlichen Versammlungsorts, welcher Glücksspiele daselbst gestattet oder zur Verheimlichung solcher Spiele mitwirkt, ist strafbar (R.St.G.B. § 285).

4) Der gewerbsmäßige Betrieb von Glücksspielen ist überhaupt verboten und kann mit schwerer Strafe bestraft werden. Wer das Verbot übertritt, wird mit Gefängniß bis zu zwei Jahren bestraft, neben welchem auf Geldstrafe von 300 bis 6000 M., sowie auf Verlust der bürgerlichen Ehrenrechte erkannt werden kann. Ist der Verurtheilte ein Ausländer, so kann die Landespolizeibehörde ihn aus dem Bundesgebiet ausweisen (R.St.G.B. § 284).

Sofern nicht die oben angegebenen Bestimmungen Platz greifen, ist das Spiel, auch das Glücksspiel, nicht verboten. Unter denselben Voraussetzungen wie der Trinker (siehe oben S. 633) wird aber auch der Spieler von dem Reichsstrafgesetz § 361 Ziff. 5 mit Strafe bedroht. Auch in Bezug auf ihn kann bei der Verurtheilung zur Haft der Polizeibehörde die Befugniß ertheilt werden, ihn nach Verbüßung der Strafe bis zu zwei Jahren in ein Arbeitshaus unterzubringen oder ihn zu gemeinnützigen Arbeiten zu verwenden (§ 362).

III. Geschlechtliche Ausschweifungen.

§ 8. Die veränderte Auffassung der Aufgabe des Staats gegenüber der Unsittlichkeit tritt nirgends so klar hervor wie in der rechtlichen Behandlung der geschlechtlichen Ausschweifungen. Während von dem 17. Jahrhundert an bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts der Staat jede geschlechtliche Unsittlichkeit für strafbar erklärte und zum Theil mit schwerer Strafe bedrohte [19]), drang seit dieser Zeit, namentlich unter dem Einfluß von Beccaria,

---

[18]) Preußen: V. v. 5. Juli 1847; Sachsen: Ges. v. 4. Dezbr. 1837; Bayern: P.St.G.B. Art. 57 und Gesetz vom 28. Febr. 1880 (in diesen Staaten ist auch das Spielen in einer solchen Lotterie verboten); Württemberg: P.St.G. Art. 7, Ziff. 3; Hessen: P.St.G. Art. 234; Baden: V. v. 22. Febr. 1881.

[19]) Im Mittelalter hat zwar die Kirche jede Art der Unzucht als kirchliches Vergehen mit Strafe bedroht, aber es ist bekannt, wie verbreitet die geschlechtlichen Ausschweifungen im Mittelalter in der Laienwelt und im Clerus waren und wie offenkundig sie getrieben wurden. Die liederlichen Dirnen wurden nicht nur geduldet, sondern die öffentlichen Frauenhäuser galten geradezu als eine für die Stadt nothwendige Einrichtung. Sie standen vielfach im Eigenthum des Landesherrn oder der Stadt, von welchen sie verpachtet oder wohl auch durch angestellte Frauenwirthe und Wirthinnen zu eigenem Vortheil verwaltet wurden. Die Privat-Frauenhäuser wurden concessionirt und standen unter obrigkeitlichem Schutz, hatten aber auch Abgaben zu entrichten. An manchen Orten, wie in Wien und Ulm, hatten die Frauenhäuser sogar einen privilegirten Gerichtsstand. Vgl. Kriegk, Bürgerthum im Mittelalter II, 259 u. ff., 291 u. ff. und Schultz, höfisches Leben zur Zeit der Minnesänger I, 452 u. ff. Erst die Reichs-Polizeiordn. von 1530 (Tit. 33) hat die Obrigkeiten angewiesen, den Concubinat und andere leichtfertige und unziemliche Beiwohnungen nicht zu gestatten und ernstlich zu strafen. Die Reichs-Polizeiordn. von 1577 (Tit. 26) hat dann auch das Halten von Bordellen mit Strafe bedroht. Aber diese wie die ihnen entsprechenden landesgesetz-

die Ansicht mehr und mehr durch, daß auch die geschlechtliche Unsittlichkeit nur dann als Verbrechen zu behandeln sei, wenn in derselben zugleich die Verletzung eines rechtlich geschützten Guts liege, daß aber der Staat nicht die Unsittlichkeit als solche zu strafen habe. Die Sittenpolizei habe nur der Verführung und dem öffentlichen Aergerniß, das durch Unsittlichkeit gegeben werde, entgegenzutreten [20]). Diesen Standpunkt nehmen im Wesentlichen die neueren Strafgesetzbücher, wie auch das Reichsstrafgesetzbuch ein. Nur ausnahmsweise sind noch einzelne geschlechtliche Ausschweifungen, mit welchen keine Verletzung eines Rechtsguts verbunden ist, auch in den Fällen mit Strafe bedroht, in welchen weder von einer Verführung noch von einem öffentlichen Aergerniß die Rede sein kann [21]). Abgesehen von diesen Ausnahmen schreitet der Staat gegen geschlechtliche Unsittlichkeit, die nicht zugleich ein Rechtsgut, wie Freiheit oder Ehre anderer Personen, Familiengemeinschaft u. s. w., verletzt, nur aus polizeilichen Gründen ein. Doch sind es nicht bloß Gründe der Sittenpolizei, die hierbei maßgebend sind. Es ist bekannt, daß die an dem Mark des Volkes zehrende Krankheit der Syphilis vor Allem durch die geschlechtlichen Ausschweifungen ihre weite Verbreitung gefunden hat. Hat nun auch der Staat nicht die Aufgabe, den Einzelnen von den nachtheiligen Folgen, welche die Unsittlichkeit für ihn mit sich führt, zu schützen, so beschränkt sich doch die Krankheit nicht auf diejenigen, die sie sich durch eigene Ausschweifungen zugezogen haben. Sie kann in vielfach anderer Weise übertragen werden (besonders auch durch Ammen auf die Kinder), wie denn auch durch Vererbung die Krankheit ihre zerstörende Wirkung auf die kommenden Geschlechter ausübt. Mit der Sittenpolizei muß auf diesem Gebiet die Gesundheitspolizei Hand in Hand gehen.

1) Der Staat muß dafür Sorge tragen, daß das Sittlichkeitsgefühl der Bevölkerung und der öffentliche Anstand nicht durch Schaustellung von Unsittlichkeiten verletzt werde. Es werden deshalb diejenigen Personen mit Strafe bedroht

a. welche durch unzüchtige Handlungen öffentlich Aergerniß geben (R.St.G.B. § 183);

b. diejenigen Personen, welche unzüchtige Schriften, Abbildungen oder Darstellungen verkaufen, vertheilen oder sonst verbreiten, oder an Orten, welche dem Publikum zugänglich sind, ausstellen oder anschlagen (R.St.G.B. § 184).

c. Nicht nach dem Reichsstrafgesetzbuch, wohl aber nach der Gesetzgebung einzelner Staaten ist der Concubinat strafbar, wenn durch denselben öffentliches Aergerniß erregt wird [22]).

§ 9. 2) Der Staat hat der Verführung zur geschlechtlichen Unzucht entgegenzutreten nicht nur, wenn es sich um hinterlistige Verleitung zur Unzucht (R.St.G.B. § 179), um Verführung mit Verletzung besonderer Berufspflichten (R.St.G.B. § 174) oder um Verführung unbescholtener minderjähriger Mädchen (unter 16 Jahren, R.St.G.B. § 182) handelt, sondern auch, wenn die Verführung einen den Gemeininteressen gefährlichen Charakter annimmt. Der Staat hat nicht die Aufgabe, den Einzelnen sittlich zu machen und ihn vor jeder Verführung

---

lichen Bestimmungen konnten nicht durchgeführt werden. In den meisten Städten Deutschlands mußten Bordells unter polizeilicher Aufsicht geduldet werden und die Strafgesetze gegen die einfache Unzucht blieben in der Regel unausgeführt.

[20]) In Deutschland war es namentlich die Schrift von Cella, über Verbrechen und Vergehen in Unzuchtsfällen (1786), welche der Anschauung Bahn brach, daß die einfache Unzucht, die nur als Laster auftritt, ohne die Rechte Anderer zu verletzen oder öffentliches Aergerniß zu erregen, nicht strafbar sei.

[21]) Zu diesen Ausnahmen gehört die Bestrafung der widernatürlichen Unzucht, welche zwischen Personen männlichen Geschlechts oder von Menschen mit Thieren begangen wird (R.St.G.B. § 175).

[22]) Württemberg: P.St.G. Art. 14; Baden: P.St.G.B. § 72; Bayern: Gesetz von 1882; Hessen: P.St.G.B. Art. 211. In den Staaten, in welchen der Concubinat nicht strafbar ist, ist doch die Polizeibehörde angewiesen, die Trennung der im Concubinat lebenden Personen herbeizuführen, wenn ein öffentliches Aergerniß dadurch erregt wird. Preußen: Minist.Rescr. v. 11. April 1854; Sachsen: S. Wochenblatt 1875, S. 135. Die gesetzliche Berechtigung hierzu ist sehr zweifelhaft.

zur Unsittlichkeit zu schützen, aber er hat solchen Handlungen entgegenzutreten, welche geeignet sind, die das Familien- und Volksleben vergiftende Unsittlichkeit in weiten Kreisen zu verbreiten.

§ 10. a. Das Gesetz bedroht deshalb mit Recht die Kuppelei, d. h. die absichtliche Beförderung der Unzucht Anderer mit Strafe. Jedoch ist es sehr streitig, in welchem Umfang der Staat die Kuppelei für strafbar erklären soll, wie denn auch in den verschiedenen Staaten sehr verschiedene Bestimmungen hierüber bestehen. Während in Frankreich (Code pénal Art. 334) nur die gewohnheitsmäßige Kuppelei bestraft wird, wenn die Unzucht minderjähriger Personen befördert wird, sollen nach dem Reichsstrafgesetz (§ 180) diejenigen Personen wegen Kuppelei bestraft werden, welche gewohnheitsmäßig oder aus Eigennutz durch ihre Vermittlung oder durch Gewährung von Gelegenheit der Unzucht Vorschub leisten [23]). Hiernach ist denn auch das gewerbsmäßige Halten von lüderlichen Dirnen in öffentlichen Häusern (Bordellen) verboten und mit Strafe bedroht. Ob dieses sittenpolizeiliche Verbot sich aber mit den Anforderungen der Gesundheitspolizei vereinigen läßt, ist bestritten. Die Gesundheitspolizei, welche die Ausbreitung der Syphilis zu bekämpfen hat, vermag dieser ihrer Aufgabe nur gerecht zu werden, wenn sie alle Weiber, die gewerbsmäßig Unzucht treiben, einer strengen Controle unterwirft. Unzweifelhaft ist diese Controle leichter zu handhaben, wenn die gewerbsmäßige Unzucht, wenigstens in den großen Städten, in verhältnißmäßig wenige öffentliche Häuser verbannt ist und die Polizei jede gewerbsmäßige Unzucht außerhalb dieser Häuser aufs strengste zu unterdrücken sucht. Daß der Staat durch Duldung der öffentlichen Häuser seiner Aufgabe zuwider handle, ist nicht richtig, denn er hat nicht das Laster zu bekämpfen, wo und wie er kann [24]), sondern er hat nur der gemeingefährlichen Verbreitung der Unzucht entgegen zu wirken. Auch unterstützt er durch Duldung öffentlicher Häuser nicht das Laster, sondern er läßt dadurch nur diese Verführung zum Laster straflos, wie er so viele Verführungen zum Laster straflos läßt, weil aus ihrer Unterdrückung größere Nachtheile wie Vortheile für das Gemeinwesen entspringen würden. Verlangt die Gesundheitspolizei die Duldung und strenge Controlirung öffentlicher Häuser — eine Frage, auf die hier nicht näher einzugehen ist [25]) — so ist prinzipiell vom Standpunkt der Sittenpolizei aus dagegen kein Widerspruch zu erheben.

b. Die einfache geschlechtliche Unzucht wird von dem Staate nicht verboten. Wohl aber muß der Staat einschreiten gegen den gewerbsmäßigen Betrieb der Unzucht durch lüderliche Weiber. Denn hieraus entspringen sowohl für die Sittenpolizei, wie für die Gesundheitspolizei große Gefahren. Einerseits führt die gewerbsmäßige Unzucht leicht zu gemeingefährlicher Verführung und zu Erregung öffentlichen Aergernisses, andererseits ist sie es vor Allem, welche die Verbreitung der Syphilis fördert. Das Reichsstrafgesetzbuch § 361 Ziff. 6 verbietet deshalb die gewerbsmäßige Unzucht von Frauenspersonen, die der polizeilichen Aufsicht nicht unterstellt sind, und bedroht diejenigen Frauenspersonen, welche wegen gewerbsmäßiger Unzucht einer polizeilichen Aufsicht unterstellt sind, mit Strafe, wenn sie den zur Sicherung der Gesundheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenen polizeilichen Vorschriften

---

[23]) Ueber die sehr ungleichartigen Bestimmungen der früheren deutschen Landesstrafgesetze vgl. Berner, Lehrbuch des deutschen Strafrechts (11. Aufl.), S. 436.

[24]) Aus diesem Grund spricht sich Mohl (P.W. I, 625) prinzipiell gegen die Duldung von Bordellen aus. Ihm stimmt bei v. Oettingen, Moralstatistik, S. 171 u. ff.

[25]) Vgl. Handbuch, Th. III, Abh. III. — Da, wo öffentliche Häuser geduldet werden, wie dies trotz § 180 des R.St.G.B.s noch in einigen deutschen Staaten der Fall ist, müssen dieselben der strengsten Ueberwachung unterworfen werden, nicht bloß im Interesse der Gesundheitspolizei, sondern vor Allem auch, um zu verhindern, daß dieselben nicht Schlupfwinkel für das Verbrechen werden. Sehr wichtig wäre es, den Prostituirten die Möglichkeit, sich aus den Händen der Kupplerinnen und Bordellwirthe zu befreien, zu erleichtern. Das stärkste Bedenken gegen die Duldung von öffentlichen Häusern besteht darin, daß den darin befindlichen Prostituirten der Rücktritt zu einem ehrbaren Leben in vielen Fällen fast unmöglich gemacht wird.

zuwiderhandeln [26]). Die Aufgaben der Sittenpolizei bestehen demnach darin, die gewerbsmäßige Unzucht, die sich der polizeilichen Aufsicht zu entziehen sucht, zu unterdrücken und durch geeignete polizeiliche Vorschriften und deren Durchführung dafür Sorge zu tragen, daß das Laster nicht aus dem ihm zukommenden Dunkel heraustrete. Schwieriger sind die Aufgaben der Gesundheitspolizei, welche der Verbreitung der Syphilis durch die gewerbsmäßige Unzucht entgegenzuwirken hat [27]).

c. Besonderer polizeilicher Beaufsichtigung sind öffentliche Tanzbelustigungen zu unterwerfen, da dieselben häufig sowohl zur Verführung zur Unzucht wie auch zu Störungen der öffentlichen Ruhe und Ordnung Veranlassung geben [28]).

IV. Thierquälerei.

§ 11. Gegen Thierquälerei schreitet der Staat ein theils um der Verletzung des Sittlichkeitsgefühls der Bevölkerung durch Grausamkeit gegen Thiere vorzubeugen, theils um den Thieren selbst einen Schutz gegen unnöthige und deshalb unsittliche Quälereien zu verschaffen. Den ersteren Gesichtspunkt hält das Reichsstrafgesetzbuch (§ 360, Ziff. 13) fest, das denjenigen mit Strafe bedroht, der öffentlich oder in Aergerniß erregender Weise Thiere boshaft quält oder roh mißhandelt. Die Gesetzgebung einzelner Bundesstaaten dagegen geht weiter und gestattet, polizeiliche Vorschriften mit Strafandrohung zum Schutz von Thieren auch für solche Fälle zu erlassen, in welchen die Mißhandlung nicht öffentlich und nicht in Aergerniß erregender Weise stattfindet [29]).

In Frankreich erstreckt sich der strafrechtliche Schutz nur auf die Hausthiere (animaux domestiques). Das Gesetz vom 2. Juli 1850 bedroht denjenigen mit Strafe, der öffentlich und mißbräuchlich (abusivement) Hausthiere mißhandelt. In England ward schon im Jahre 1823 ein Gesetz gegen Thierquälerei erlassen. Die heute geltenden Gesetze sind von 1850 u. 1855 (12 u. 13 Vict. ch. 92, 17 u. 18 Vict. ch. 60) und bedrohen jede Mißhandlung von Hausthieren mit Strafe (zu den Mißhandlungen rechnet das Gesetz auch die Hahnenkämpfe). Unter dem Einfluß einer ungesunden sentimentalen Bewegung ward im Jahre 1876 auch ein Gesetz gegen die wissenschaftlichen Versuche an lebenden Thieren (Vivisectionen) gegeben (39 u. 40 Vict. ch. 77). Danach sind schmerzhafte Experimente an lebenden Thieren nur denjenigen Personen gestattet, welche von dem Minister hierzu eine jeder Zeit widerrufliche Erlaubniß erhalten. Sie dürfen nur unter den von dem Gesetz aufgestellten Bedingungen vorgenommen werden. Auch kann der Minister bei Ertheilung der licence anderweitige Bedingungen nach seinem Ermessen hinzufügen. Die Bestrebungen, die darauf ausgehen, auch in Deutschland durch ein ähnliches Gesetz der wissenschaftlichen Forschung Fesseln anzulegen, sind bisher ohne Erfolg geblieben.

---

[26]) Auf die nach § 361 Ziff. 6 verurtheilten Frauenspersonen kann auch die Bestimmung des § 362 (siehe oben S. 633) zur Anwendung kommen.

[27]) Vgl. Handbuch, Th. III, Abh. III.

[28]) Die Abhaltung öffentlicher Tanzunterhaltungen darf nur mit polizeilicher Erlaubniß stattfinden und die Veranstalter sind an die entweder allgemein durch polizeiliche Vorschrift festgestellten oder in jedem einzelnen Fall angeordneten Bedingungen gebunden. Preußen: V. v. 14. Novbr. 1859 und Minist.Refcr. v. 28. Novbr. 1859 und 26. April 1860; Bayern: P.St.G.B. Art. 32; Württemberg: P.St.G. Art. 17; Sachsen: Armenordnung v. 22. Oktbr. 1840, § 13 u. f.; Baden: P.St.G.B. § 60; Hessen: P.St.G. Art. 229 u. ff.

[29]) Vgl. Württemberg: P.St.G. Art. 7, Ziff. 2; Baden: P.St.G.B. § 78; Sachsen: V. v. 4. April 1878 zur Verhütung von Thierquälereien beim Viehtransport; Hessen: V. v. 3. März 1873 über den Transport von Schlachtkälbern. — In den von dem Bundesrath getroffenen Bestimmungen über die Verladung und Beförderung von lebenden Thieren auf Eisenbahnen (Bekanntmachung des Reichskanzlers v. 13. Juli 1879) sind zum Schutze der Thiere gegen Mißhandlungen und unnöthige Grausamkeit Anordnungen getroffen sowohl über die Einrichtung der Ladeanlagen und die Beschaffenheit der Wagen, als über die Art der Verladung und der Beförderung. Den Bahnverwaltungen liegt zunächst die Pflicht ob, die Erfüllung der gegebenen Bestimmungen zu überwachen, in den einzelnen Staaten sind aber auch die Versender und Transportbegleiter wegen Zuwiderhandlungen gegen diese Bestimmungen mit Strafe bedroht.

Sachregister.

Die arabischen Zahlen schlechthin bezeichnen die Seite des ersten Bandes, diejenigen, vor welchen eine II. steht, bezeichnen die Seite des zweiten Bandes.

A.

C.

F.

L.

M.

N.

O.

T.

U.

V.